

## **Is het middel erger dan de kwaal?**

*De ontwikkeling van een beoordelingskader voor planverplichtingen  
die het Rijk oplegt aan de decentrale overheden*

Dr. S. Meijerink

Drs. R. Hoekstra

Prof. dr. B. Needham

Prof. dr. H. Goverde

Nijmegen, 24 januari 2005



Is het middel erger dan de kwaal?

De ontwikkeling van een beoordelingskader voor planverplichtingen  
die het Rijk oplegt aan de decentrale overheden

Opdrachtgever project

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGKB, directie GSIB, mevr.  
Drs. H.H.J. Smulders

Uitvoerder project

Radboud Universiteit Nijmegen, Onderzoeksgroep *Governance and Places*

Auteurs rapport

Dr. S. Meijerink, Drs. R. Hoekstra, Prof. dr. B. Needham, Prof. dr. H. Goverde



## Managementsamenvatting

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, heeft initiatief genomen tot een onderzoek naar het nut en de noodzaak van de diverse planverplichtingen die het rijk oplegt aan de decentrale overheden. Het gaat om een project ter uitvoering van het actieprogramma 'Andere Overheid'. Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek is gelegen in de administratieve lasten die door planverplichtingen worden veroorzaakt. Het onderzoek is uitgevoerd door een team van bestuurskundigen en planologen van de Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen. Zij voerden het onderzoek uit in de periode van september tot december 2004.

De centrale vraag van het onderzoek is: Op welke wijze kunnen de planverplichtingen die het rijk oplegt aan decentrale overheden worden beoordeeld zodat meer inzicht ontstaat in nut en noodzaak van deze verplichtingen, mogelijke alternatieven voor deze verplichtingen, en in de mogelijkheden om de door deze verplichtingen veroorzaakte administratieve lasten te beperken?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het onderzoek onderverdeeld in drie fasen. In de eerste fase is op basis van de beschikbare literatuur over planverplichtingen een beoordelingskader ontwikkeld: de *Planwijzer*. Een planverplichting wordt daarin gezien als een sturingsinstrument van de Rijksoverheid. In de Planwijzer is een viertal stappen onderscheiden. Allereerst wordt de sturingsambitie van de Rijksoverheid beoordeeld. De centrale vraag daarbij is of er wel voldoende reden is om de decentrale overheden te willen sturen. In de tweede stap staat de overweging van alternatieve sturingsinstrumenten centraal. Kan de Rijksoverheid haar doelstellingen niet met andere, bijvoorbeeld communicatieve of financiële vormen van sturing realiseren en zijn deze alternatieven niet te verkiezen boven een planverplichting? In de derde stap worden de mogelijkheden voor samenvoeging/integratie met reeds bestaande planverplichtingen verkend. Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procedurele en inhoudelijke planvoorschriften.

In de tweede fase van het onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de planverplichtingen die het rijk oplegt aan de decentrale overheden. Daarbij is uitgegaan van de eerder door de Adviescommissie sanering planprocedures (1985) geïntroduceerde definitie van een planverplichting als *'[...] een bij of krachtens wet of regel van rijkswege voorgeschreven dan wel als subsidievoorwaarde geëist besluit, vastgesteld door andere overheden, waarin een beschrijving wordt gegeven van het te voeren en/of gevoerde beleid op korte, middellange of lange termijn terzake van een of meer beleidsterreinen dan wel onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen respectievelijk daartussen.'* Daarnaast is een overzicht gemaakt van de voor het onderwerp planverplichtingen relevante beleidsontwikkelingen op rijksniveau.

In de derde fase van het onderzoek is een drietal casestudies uitgevoerd. Het gaat daarbij om twee casus waarin recentelijk is besloten tot nieuwe planverplichtingen en/of planvoorschriften, te weten Het Besluit van 3 juli 2003 tot verplichting van een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen en de Wet Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding van 13 april 2004. Het derde casusonderzoek betreft de tijdens het schrijven van dit rapport actuele discussie over het schrappen van de wettelijke verplichting tot een provinciaal Milieubeleidsplan. De belangrijkste doelstelling van deze case studies was om de praktische toepasbaarheid van de Planwijzer te toetsen. Daarnaast konden enkele conclusies en aanbevelingen voor elk van deze casus worden geformuleerd.

Hieronder worden de belangrijkste conclusies en bevindingen van het onderzoek samengevat en wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Voor wat betreft de conclusies is een onderscheid gemaakt tussen (1) de algemene conclusies over het fenomeen planverplichting, (2) de conclusies naar aanleiding van het ten behoeve van dit onderzoek opgestelde indicatieve overzicht van planverplichtingen en de inventarisatie van actuele beleidsontwikkelingen op rijksniveau, en (3) de conclusies van de drie onderzochte casestudies.

## Algemeen

### **1. Planverplichting is sturingsinstrument**

Door een planverplichting op te leggen aan decentrale overheden probeert de rijksoverheid deze overheden te sturen. Daarmee wordt de autonomie en beleidsvrijheid van deze overheden bewust ingeperkt. Een beschouwing over het fenomeen planverplichting moet daarom in het licht worden gezien van de bredere discussie over de interbestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden.

### **2. Nee, tenzij**

In het Regeerakkoord en het programma Andere Overheid heeft het Kabinet Balkenende II een bewuste keuze gemaakt om meer ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief en om de decentrale overheden meer beleidsruimte te geven. Uitgangspunt voor dit onderzoek was daarom dat de beleidsruimte van de decentrale overheden zo min mogelijk zou moeten worden ingeperkt. Voor de beoordeling van de planverplichtingen is dat vertaald in het uitgangspunt 'Nee, tenzij', d.w.z. dat de rijksoverheid geen planverplichting zou moeten opleggen, tenzij daar goede redenen voor bestaan. Dit sluit bovendien goed aan bij de systematiek als gevolgd in de Artikelen 110 en 111 van de Gemeentewet en de Artikelen 108 en 109 van de Provinciewet.

### **3. Sturing niet altijd nodig**

Op basis van het uitgangspunt 'nee, tenzij' is in het kader van deze studie een Planwijzer ontwikkeld die kan worden gebruikt om zowel de bestaande als eventuele toekomstige planverplichtingen door te lichten. Deze Planwijzer is schematisch weergegeven in Paragraaf 3.1. De eerste stap van deze Planwijzer leert dat sturing door middel van het opleggen van een planverplichting in beginsel overbodig is wanneer plannen enkel de functie hebben van zelfbinding. Plannen zonder wettelijke status kunnen de functie van zelfbinding immers ook goed vervullen. Voorbeelden van zulke plannen zijn het Nationaal Milieubeleidsplan, het provinciaal Milieubeleidsplan en de Structuurvisies zoals voorgesteld in het ontwerp van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

#### **4. Planverplichting slechts één van de mogelijke sturingsinstrumenten**

Het opleggen van een planverplichting is slechts één van de mogelijkheden die de rijksoverheid heeft om decentrale overheden aan te sturen. Het is een hiërarchische (verticale, juridische) vorm van sturing die zowel belangrijke voordelen als belangrijke risico's kent. Alternatieve vormen van sturing zijn richtlijnen of vormen van financiële (bijv. subsidies), communicatieve (bijv. voorlichting en educatie) of horizontale (bijv. bestuursconvenanten) sturing. Een belangrijk nadeel van hiërarchische sturing in het algemeen en daarmee ook van planverplichtingen is dat hiërarchische sturing vaak strategisch gedrag oproept en in de praktijk kan leiden tot papieren tijgers en 'planfixatie'. Wanneer de opgelegde verplichting feitelijk niet wordt gedragen bestaat het gevaar dat partijen proberen om op een zo gemakkelijk mogelijke manier aan de verplichting te voldoen (te leven naar de letter in plaats van naar de geest van de wet). Een voordeel van een planverplichting ten opzichte van richtlijnen kan zijn dat richtlijnen de beleidsvrijheid van decentrale overheden nog verder inperken.

#### **5. Alternatieven voor planverplichting serieus overwegen**

Bij het opleggen van een nieuwe planverplichting zou, volgens Stap 2 van de Planwijzer, altijd serieus de mogelijkheid van andere sturingsvormen moeten worden overwogen. Vormen van communicatieve en horizontale sturing kunnen als voordeel hebben dat daadwerkelijke attitudeverandering teweeg wordt gebracht. *Kunnen*, want de casus rampenbestrijding laat een lange geschiedenis zien van faciliterende activiteiten en financiële stimulansen van het rijk die echter uiteindelijk niet het gewenste effect hebben gehad.

#### **6. Samenvoeging/ integratie kan interessante optie zijn**

Een deel van de problemen die worden veroorzaakt door planverplichtingen komt voort uit de veelheid van sectorale planverplichtingen. Deze kunnen decentrale overheden hinderen in het waarmaken van hun ambitie om integrale afwegingen te maken. De veelheid aan sectorale plannen kan bovendien leiden tot een situatie waarin plannen elkaar tegenspreken. Voor belanghebbenden is het vaak lastig een goed beeld te krijgen van wat 'de overheid' met een bepaald gebied/ een bepaald beleidsterrein voor heeft. Als voorbeeld: Er zijn gebieden waar men kennis moet



nemen van Streekplan, provinciaal Waterhuishoudingsplan, provinciaal Milieubeleidsplan, Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan, reconstructieplan, Concept-regionaal advies Ruimte voor de Rivier, gemeentelijke Structuurvisie en Bestemmingsplan om een beeld te krijgen van wat de overheid voornemens is te gaan doen. Tenslotte zal een integratie van planprocedures ook bijdragen aan een reductie van de administratieve lasten. Volgens Stap 3 van de Planwijzer is het daarom zinvol om mogelijkheden voor samenvoeging met andere Planfiguren te verkennen. De ontwikkeling in de richting van provinciale omgevingsplannen moet in dat licht als een positieve worden beoordeeld.

## **7. Sommige planvoorschriften overbodig**

In de laatste Stap van de Planwijzer wordt aanbevolen de verschillende procedurele en inhoudelijke planvoorschriften kritisch te bezien. Overleg- en afstemmingsverplichtingen gericht op horizontale afstemming en coördinatie zijn in beginsel overbodig. Het behoort tot de kerntaak van provincies en gemeenten om integraal beleid te voeren en daarmee ook om af te stemmen met andere partijen. Ze moeten bovendien voldoen aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur als verwoord in de Algemene Wet Bestuursrecht. Een soortgelijke redenatie geldt voor verplichtingen tot het inwinnen van advies. Decentrale overheden moeten zelf in staat worden geacht te bepalen wanneer het zinvol is om advies in te winnen. Voorschriften voor plantermijnen en herzieningstermijnen zijn in beginsel eveneens overbodig. Decentrale overheden kunnen immers zelf bepalen wat een zinvolle plan- of herzieningstermijn is.

## Inventarisatie planverplichtingen en actuele ontwikkelingen

## **8. De ene planverplichting is de andere niet**

Uit de inventarisatie van de planverplichtingen die het rijk oplegt aan de decentrale overheden blijkt dat deze zeer verschillend van aard zijn. De verschillen betreffen zowel de wettelijke grondslag en sturingsfunctie als de inhoudelijke en procedurele planvoorschriften. Als gevolg van deze verschillen zijn ook de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten verschillend. Zo kan één planverplichting leiden tot meer administratieve lasten dan tien anderen gezamenlijk.

## **9. Aantal planverplichtingen lijkt af te nemen**

De inventarisatie van actuele beleidsontwikkelingen op de verschillende ministeries laat zien dat er eind 2004 veel acties lopen die zijn gericht op een reductie van het aantal door het rijk opgelegde planverplichtingen voor de decentrale overheden. Het gaat daarbij o.a. om de herziening van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Modernisering regelgeving VROM en de Sanering van de Specifieke Uitkeringen. Uitzonderingen op deze algemene trend lijken te zijn het waterbeheer en de rampenbestrijding, waar onlangs juist voor nieuwe planverplichtingen is gekozen dan wel voorstellen voor nieuwe planverplichtingen zijn gedaan. In het project Integrale Waterwet wordt overigens wel verkend welke mogelijkheden er zijn om het planstelsel voor water te vereenvoudigen.

## Case studies

## **10. Planwijzer nuttig hulpmiddel**

Uit het casusonderzoek is gebleken dat de Planwijzer en de daarin onderscheiden Stappen een nuttig hulpmiddel zijn om de discussie over planverplichtingen te structureren, d.w.z. om de verschillende argumenten en argumentaties systematisch te rangschikken.

## **11. Planvoorschriften relevant maar niet bepalend voor administratieve lasten**

De administratieve lasten die voortvloeien uit een planverplichting zijn in belangrijke mate afhankelijk van de aard en de inhoud van de bij een bepaalde planverplichting behorende planvoorschriften. Gedetailleerde voorschriften inzake de te doorlopen procedures, goedkeurings- en toezichtbepalingen brengen natuurlijk administratieve lasten met zich mee. Hetzelfde geldt voor een uitgebreide lijst met inhoudelijke planvereisten (zie bijvoorbeeld het gemeentelijk rampenplan). Hierbij moet echter een kanttekening worden geplaatst. De Watertoets is een goed voorbeeld van een sobere planverplichting, maar deze leidt toch tot een toename van de administratieve lasten voor gemeenten, waterschappen en provincies. Dat komt omdat de verplichting tot opname van een waterparagraaf alleen kan worden ingevuld als daarvoor overleg wordt gepleegd, inhoudelijk onderzoek wordt gedaan etc. Het is

dus niet in alle gevallen zo dat een sobere planverplichting als vanzelf leidt tot beperkte administratieve lasten.

## **12. Historische context van belang**

Het is van belang om de historische context van een planverplichting in de beoordeling mee te nemen. De casus Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan liet zien dat er een lange historie is van rijksbeleid gericht op de verbetering van de rampenbestrijding. Het is vooral deze historische context die het begrijpelijk maakt dat het rijk in dit geval heeft gekozen voor het opleggen van nieuwe planverplichtingen en planvoorschriften.

## **13. Beoordeling van planverplichtingen is maatwerk**

De conclusies als gepresenteerd onder 8, 11 en 12 laten zien dat het riskant is om generieke uitspraken te doen over het fenomeen planverplichting. Om tot de juiste conclusies te komen inzake de mogelijkheid om een planverplichting te schrappen, planvoorschriften te vereenvoudigen dan wel administratieve lasten terug te dringen, moet elk van de planverplichtingen daarom individueel worden beschouwd en beoordeeld.

## **14. Paragraaf over administratieve lasten niet altijd goed ingevuld**

Er bestaat een verplichting tot opname van een paragraaf over administratieve lasten in de toelichting bij nieuwe wetsvoorstellen. In deze paragraaf moet worden ingegaan op de administratieve lasten die uit dat voorstel voortvloeien. In zowel de casus Watertoets als de casus Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan is de beschouwing over administratieve lasten nogal mager. In beide gevallen is aangegeven dat de nieuwe verplichtingen geen extra administratieve lasten voor de gemeenten met zich meebrengen, terwijl uit de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews blijkt dat dat in de praktijk wel degelijk het geval is. De in de toelichting bij de wetsvoorstellen gevolgde argumentatie is dat er geen sprake is van een toename van de administratieve lasten omdat het gaat om taken/ activiteiten die de betreffende decentrale overheid toch al zou moeten uitvoeren. Het is in dit geval natuurlijk 'of, of'. Óf de planverplichting leidt tot extra werkzaamheden en daarmee welhaast vanzelf tot hogere administratieve lasten. Óf het wetsvoorstel heeft geen

gevolgen en voegt dus niets toe aan de reeds bestaande situatie. In dat laatste geval is het natuurlijk de vraag waarom de verplichting dan wordt opgelegd...

#### **15. 'Where you stand depends on where you sit'.**

Dit geldt zeker voor het fenomeen planverplichting. De behartigers van sectorbelangen blijken veelal voorstander van het behoud van de sectorale planverplichting of van het opleggen van nieuwe verplichtingen (bijvoorbeeld de Watertoets, provinciaal Milieubeleidsplan). De angst die wordt gevoeld is dat bij afwezigheid van een planverplichting het sectorbelang ondergesneeuwd raakt in de integrale afweging. Dit leidt in de praktijk soms tot een dubbele houding van gemeenten en provincies. Enerzijds dringen de decentrale overheden aan op een vermindering van het aantal planverplichtingen, anderzijds spreken sectorvertegenwoordigers van diezelfde overheden zich uit voor handhaving van bestaande dan wel voor de introductie van nieuwe planverplichtingen.

#### **16. Planverplichtingen kennen maatschappelijke, ambtelijke én een politieke oorzaak.**

Het is evident dat voorstellen voor nieuwe sectorale planverplichtingen veelal uit de kokers van de verschillende ministeries komen. De case studies laten echter zien dat ook de politiek een belangrijke rol speelt. De casus Watertoets is wat dat betreft het meest opvallend. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had een spoor ingezet van alternatieve vormen van sturing. In de Startovereenkomst Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (bestuursconvenant) zijn afspraken gemaakt over het toepassen van de Watertoets. Daarnaast is een handleiding watertoets ontwikkeld en zijn door het Ministerie gefinancierde cursussen voor beleidsambtenaren ontwikkeld. In die context is het opvallend dat een motie van een kamerlid, met als strekking de Waterparagraaf wettelijk te verplichten, met algemene stemmen is aanvaard. Ook de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, die een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe planverplichtingen en –voorschriften bevat, is met algemene stemmen aanvaard. Dezelfde kamerleden die pleiten voor vermindering van regelgeving, minder bureaucratie en vermindering van administratieve lasten, gaan blijkbaar even gemakkelijk akkoord met voorstellen voor nieuwe planverplichtingen.

## **17. Politieke agenda belangrijke factor**

Het al dan niet voorschrijven van planverplichtingen voor een bepaald beleidsonderwerp lijkt samen te hangen met de plaats die dat onderwerp inneemt op de politieke agenda. Toen Milieu hoog op de politieke agenda stond werden tal van planvoorschriften voor Milieu uitgevaardigd. Inmiddels is er een tendens om deze weer gedeeltelijk te schrappen (zie bijvoorbeeld de discussie over het schrappen van de verplichting van een provinciaal Milieubeleidsplan). Nu water relatief hoog op de politieke agenda staat, blijkt het mogelijk om de waterparagraaf in ruimtelijke plannen wettelijk te verankeren, en na de rampen van Enschede en Volendam is het niet verbazingwekkend dat voorstellen voor nieuwe verplichtingen inzake de rampenbestrijding worden bedacht.

## **18. Planverplichtingen kunnen institutionaliseren**

Wanneer planverplichtingen gedurende lange tijd bestaan kunnen ze institutionaliseren, d.w.z. dat de door middel van de planverplichting opgelegde werkwijzen en handelingen een belangrijk onderdeel zijn gaan uitmaken van de gewoonten en gebruiken in een bepaald beleidsveld en daarmee ook zijn 'verankerd'. Het provinciaal milieubeleidsplan is daarvan een goed voorbeeld. Toen het Milieubeleid nog in de kinderschoenen stond had deze planverplichting een functie om het onderwerp op de agenda te krijgen van de provincies. Inmiddels is het provinciale Milieubeleid geïnstitutionaliseerd, ofwel: het is inmiddels ondenkbaar dat provincies niet op enigerlei wijze milieu-ambities formuleren. Behalve de wens om te komen tot integrale omgevingsplanning (zie conclusie 6), is ook deze institutionalisering van het provinciale milieubeleid een reden waarom de verplichting tot het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan kan worden afgeschaft.

Gezien de hierboven gepresenteerde bevindingen en conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

## Wat te doen?

### **1. Aandacht voor het onderwerp planverplichtingen borgen**

Op basis van de inventarisatie van actuele beleidsontwikkelingen bij de verschillende ministeries kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een positieve tendens. Er zijn veel beleidswijzigingen in gang gezet om het aantal planverplichtingen te verminderen. Tot op heden gaat het echter in de meeste gevallen om voornemens die nog niet zijn uitgevoerd. Gezien de weerbarstigheid van het fenomeen planverplichting is het zinvol de uitvoering van de verschillende beleidsvoornemens nauwgezet te blijven volgen. Een tweede belangrijke reden daarvoor is dat uit dit onderzoek is gebleken dat de Tweede Kamer recentelijk nog heeft besloten tot planverplichtingen en/of planvoorschriften waarvan de meerwaarde op zijn minst twijfelachtig is. Zie daarvoor de in de Hoofdstukken 5 en 6 van dit rapport gepresenteerde casus Watertoets en Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan.

### **2. Beoordeel elke planverplichting en elk planvoorschrift individueel**

De in het kader van dit onderzoek onderzochte casus hebben laten zien dat het van belang is om bij de beoordeling van planverplichtingen rekening te houden met (1) de historische context daarvan, d.w.z. dat in de beschouwing zou moeten worden betrokken de ervaring die in het betreffende beleidsdomein is opgedaan met verschillende sturingsvormen, waaronder die van een planverplichting en (2) de instrumentenmix waar de planverplichting deel van uitmaakt.

### **3. Kijk breder dan alleen naar de administratieve lasten**

Het mag bij een beschouwing over planverplichtingen niet alleen gaan om de door deze verplichting veroorzaakte administratieve lasten. Indien planverplichtingen leiden tot belangrijke maatschappelijke baten, dan mogen deze ook wat kosten! Anderzijds is het zo dat planverplichtingen behalve administratieve lasten ook belangrijke andere negatieve gevolgen kunnen hebben. Zo kunnen planverplichtingen de beleidsvrijheid en autonomie van de decentrale overheden onnodig inperken, de integrale beleidsvoering hinderen en afbreuk doen aan de transparantie van het overheidsbeleid. Laatstgenoemde nadelen zijn vaak minstens zo belangrijk als de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten.

#### **4. Maak gebruik van de in dit onderzoek ontwikkelde *Planwijzer***

Voor de beoordeling van individuele planverplichtingen en planvoorschriften kan goed gebruik worden gemaakt van de in dit onderzoek ontwikkelde *Planwijzer*, d.w.z. dat voor elke planverplichting eerst de sturingsfunctie expliciet dient te worden gemaakt en dat vervolgens aandacht kan worden besteed aan (1) mogelijke alternatieve vormen van sturing, (2) mogelijkheden voor samenvoeging/ integratie met andere planverplichtingen, en (3) mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procedurele en inhoudelijke planvoorschriften. Daarbij dient ook een kritische evaluatie te worden gemaakt van de argumentaties zoals deze zijn gebruikt in de Memories en Nota's van Toelichting, met name waar het gaat om de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten. Uit dit onderzoek is immers gebleken dat deze argumentaties in een aantal gevallen gebrekkig zijn.

#### **5. Wettelijk verplichte evaluatie planverplichtingen**

Wanneer wordt besloten om een nieuwe planverplichting op te leggen zou expliciet gemaakt moeten worden wat de sturingsfunctie en doelstelling van deze verplichting zijn. Elke nieuwe planverplichting zou vervolgens, na een in overleg tussen rijk en planvormende instantie nader te bepalen periode, moeten worden geëvalueerd. Dat evaluatieonderzoek moet inzicht verschaffen in de feitelijke werking van de planverplichting en worden aangeboden aan de Tweede Kamer met een bijbehorend voorstel om de planverplichting al dan niet te continueren. Bij de uitwerking van deze aanbeveling moet worden verkend welke mogelijkheden er zijn om de strekking van deze verplichting uit te breiden met andere vormen van door het rijk opgelegde wet- en regelgeving.

#### Hoe dit te doen?

#### **6. Verken de mogelijkheden om aan te sluiten bij lopende initiatieven**

Uit de inventarisatie is gebleken dat er op dit moment veel initiatieven lopen bij de verschillende ministeries die relevantie hebben voor het onderwerp planverplichtingen. Het verdient aanbeveling allereerst te verkennen in hoeverre het mogelijk is om aan te sluiten bij deze lopende ontwikkelingen, bijvoorbeeld door de *Planwijzer* in deze processen in te brengen. Daarbij moet ook worden bekeken of de

in de lopende projecten gegenereerde informatie voldoende is om de Planwijzer goed te kunnen toepassen.

## **7. Overweeg de instelling van een Adviescommissie planverplichtingen**

Afhankelijk van de resultaten van de onder 6 genoemde verkenning zou serieus de mogelijkheid moeten worden overwogen om (na 20 jaar) een nieuwe 'Adviescommissie sanering planprocedures' in te stellen. Daarbij zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Zorg voor een commissie met voldoende politiek gezag. Daarvoor zijn twee redenen te noemen. Allereerst is uit deze studie gebleken dat planverplichtingen niet alleen een ambtelijk, maar zeker ook een politiek vraagstuk zijn. Twee van de drie cases hebben laten zien dat de Tweede Kamer met algemene stemmen akkoord is gegaan met planverplichtingen waarvan de meerwaarde moet worden betwijfeld. Ten tweede leidt de aard van het onderzoek vermoedelijk tot weerstand vanuit verschillende beleidssectoren. Het vraagt om gezag en doorzettingsmacht om medewerking te verkrijgen van de verschillende sectorale 'bolwerken'.
- Betrek de decentrale overheden. De discussie over planverplichtingen maakt onderdeel uit van de bredere discussie over de interbestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden. Van de Commissie zouden daarom deel moeten uitmaken vertegenwoordigers van VNG/VGS, IPO en evt. de Unie van Waterschappen. Deze partijen kunnen relevante informatie inbrengen over de feitelijke werking van planverplichtingen. Vanwege de staatsrechtelijke beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat én vanuit een moderne opvatting van interactieve beleidsvoering is het bovendien niet meer dan logisch deze partijen actief in de discussie te betrekken.

## **8. Vertrouw op het bestuurlijk vermogen van decentrale overheden**

Tenslotte is van belang te bedenken dat het uiteindelijke gaat om een cultuuromslag waarbij het rijk moet leren vertrouwen op het bestuurlijk vermogen van de decentrale overheden. Dat houdt onder andere in dat wordt geaccepteerd dat decentrale overheden, net zoals de rijksoverheid, fouten maken en dat deze overheden de gelegenheid wordt geboden om daar lering uit te trekken.



# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1 Probleemschets	19
1.2 Afbakening van het onderzoek	21
1.3 Vraagstelling	23
1.4 Onderzoeksstrategie en – fasering	23
1.5 Leeswijzer	26
<b>Deel I Beoordelingskader voor Planverplichtingen</b>	<b>27</b>
<b>2 Planverplichtingen: een voorbeschouwing</b>	<b>29</b>
2.1 Dimensies van bestuurlijk vermogen als denkkader	29
2.2 Maatschappelijke kosten en baten van planverplichtingen	30
<b>3 Beoordelingskader Planverplichtingen</b>	<b>33</b>
3.1 De Planwijzer	33
3.2 Beoordeling sturingsambitie Rijksoverheid (Stap 1)	35
3.3 Overweging alternatieve sturingsinstrumenten (Stap 2)	40
3.4 Beoordeling mogelijkheden voor samenvoegen met andere planverplichtingen (Stap 3)	44
3.5 Beoordeling inhoudelijke en procedurele planvoorschriften (Stap 4)	46
3.6 Administratieve lastenvermindering	49
<b>Deel II Inventarisatie en case studies</b>	<b>51</b>
<b>4 Inventarisatie Planverplichtingen en actuele beleidsontwikkelingen</b>	<b>53</b>
4.1 Inleiding	53
4.2 Inventarisatie Planverplichtingen	53
4.3 Overzicht actuele beleidsontwikkelingen	55

<b>5</b>	<b>Case studie Watertoets</b>	<b>57</b>
5.1	Om welke verplichting gaat het?	57
5.2	Historische en beleidsmatige context	57
5.3	Toepassing van de Planwijzer	58
5.4	Administratieve lasten	61
5.5	Feitelijke werking van de planverplichting	62
5.6	Conclusie	63
<b>6</b>	<b>Case studie Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan</b>	<b>65</b>
6.1	Om welke verplichtingen gaat het?	65
6.2	Historische en beleidsmatige context	68
6.3	Toepassing van de Planwijzer	69
6.4	Administratieve lasten	74
6.5	Feitelijke werking van de planverplichting	75
6.6	Conclusie	76
<b>7</b>	<b>Case studie provinciaal Milieubeleidsplan</b>	<b>77</b>
7.1	Om welke verplichting gaat het?	77
7.2	Historische en beleidsmatige context	78
7.3	Toepassing van de Planwijzer	81
7.4	Administratieve lasten	83
7.5	Feitelijke werking van de planverplichting	84
7.6	Conclusie	85
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>87</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>99</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>103</b>
I	Samenstelling begeleidingscommissie	105
II	Inventarisatie Planverplichtingen	107
III	Inventarisatie actuele beleidsontwikkelingen	115
IV	Handleiding interviews	121
V	Respondenten	125

# 1. Inleiding

## 1.1 Probleemschets

'Meedoen, meer werk, *minder regels*' luidt de titel van het Hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet Balkende-II.<sup>1</sup> Eén van de belangrijkste ambities van dit Kabinet is de vermeende regelzucht en bureaucratie te verminderen. In het kader van het terugdringen van de bureaucratie staan o.a. de diverse planverplichtingen die het rijk oplegt aan andere overheden ter discussie. De discussie over nut en noodzaak van planverplichtingen wordt op dit moment op verschillende ministeries (weer) gevoerd, meestal als onderdeel van een breder debat over mogelijkheden om wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Voorbeelden daarvan zijn de discussies die worden gevoerd over de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, de integrale Waterwet en de modernisering van de VROM-regelgeving. Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken het initiatief genomen tot een onderzoek naar planverplichtingen met de ambitie om tot enkele generieke aanbevelingen voor toepassing van het instrument planverplichting te komen.

De belangrijkste doelstelling van het onderzoek is om een beoordelingskader te ontwikkelen met behulp waarvan iets gezegd kan worden over nut en noodzaak van zowel de bestaande planverplichtingen als voorstellen voor toekomstige planverplichtingen alsmede over de gewenste vormgeving daarvan. Welke planverplichtingen zijn er eigenlijk allemaal en tot welke administratieve lasten leiden deze? Om welke redenen legt het rijk planverplichtingen op aan andere overheden? Welke verwachtingen heeft het rijk van het instrument planverplichting en wordt in de praktijk ook aan deze verwachtingen voldaan? Zijn er misschien alternatieven voor het sturingsinstrument van een planverplichting en kunnen deze bijdragen aan een vermindering van de administratieve lasten? Dit zijn allemaal relevante vragen voor de discussie over planverplichtingen die het rijk oplegt aan de decentrale overheden.

---

<sup>1</sup> Cursivering door ons aangebracht.

Er zijn tenminste vijf redenen te bedenken waarom het zinvol is om de planverplichtingen door te lichten.

De eerste reden is gelegen in de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten. De Adviescommissie sanering planprocedures gaf in haar eindrapport van 1985 al aan dat de 'administratieve rompslomp' die met planverplichtingen gepaard gaat tot hoge, en vaak onderschatte, administratieve lasten leidt (Adviescommissie sanering planprocedures, 1985).

Als tweede moet worden genoemd het gevaar dat het rijk blijft sturen op beleid dat feitelijk is gedecentraliseerd. Dat is onwenselijk omdat daarmee de beleidsruimte van regionale en lokale bestuurders onnodig wordt ingeperkt en een goed functioneren van de regionale en lokale democratie, waar immers wel wat te kiezen moeten zijn, frustreert.

De derde reden om planverplichtingen kritisch te bezien is de sectorale oriëntatie van veel overheidsorganisaties, die meestal negatief wordt beoordeeld als 'verkokering'. Wanneer te veel sectorale planverplichtingen naast elkaar bestaan, kan de integraliteit van het overheidsbeleid in gevaar komen.

De vierde reden is dat de overheid zich, zoals mag worden verwacht, doorgaans vooral richt op nieuwe problemen die zich in de samenleving voordoen en op de ontwikkeling van het voor de oplossing van deze problemen benodigde instrumentarium. Daarbij wordt dan wel eens vergeten om het oude instrumentarium, dat zijn functie inmiddels heeft gehad, te saneren. In het waterbeheer, bijvoorbeeld, zijn in de afgelopen jaren naast de traditionele gelaagde planning van Nationaal en Provinciaal Waterhuishoudingsplan en het Waterbeheersplan van de Waterschappen, verschillende nieuwe planvormen ontstaan, zoals de stroomgebiedsvisies Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw en de stroomgebiedsplannen op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water. Zonder nu direct tot een conclusie of een concreet voorstel voor sanering te komen, moet in ieder geval de vraag worden gesteld of het zinvol is al deze plannen langdurig naast elkaar te laten bestaan. De administratieve lasten die deze plannen met zich meebrengen zullen daarbij in de overweging moeten worden betrokken.

Tenslotte zijn in zowel de planologie als in de bestuurs- en organisatiewetenschappen in de afgelopen decennia nieuwe visies ontwikkeld op overheidssturing en - planning die deels ook al gevolgen hebben gehad voor de praktijk van overheidsplanning. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vormen van interactieve en participatieve beleidsvorming, co-productie, netwerkmanagement en transitie management. Belangrijke overeenkomsten tussen deze nieuwe sturingsconcepten zijn (1) de erkenning van de complexiteit en dynamiek van de samenleving, en (2) de procesmatige oriëntatie met aandacht voor de ontwikkeling van leerprocessen. Een ontwikkeling dus van eindtoestandsplanning naar procesplanning waarin doelen tijdens het proces worden ontdekt of worden aangepast. Een relevante vraag is daarom welke planverplichtingen passen bij deze nieuwe sturingsconcepten en welke deze nieuwe vormen van sturing juist belemmeren.

Bovengenoemde potentiële nadelen van planverplichtingen hebben de auteurs op het idee hebben gebracht van de titel van dit onderzoek: 'Is het middel erger dan de kwaal?' Ofwel: Zijn de nadelen van het instrument planverplichting niet groter dan de (vermeende) voordelen?

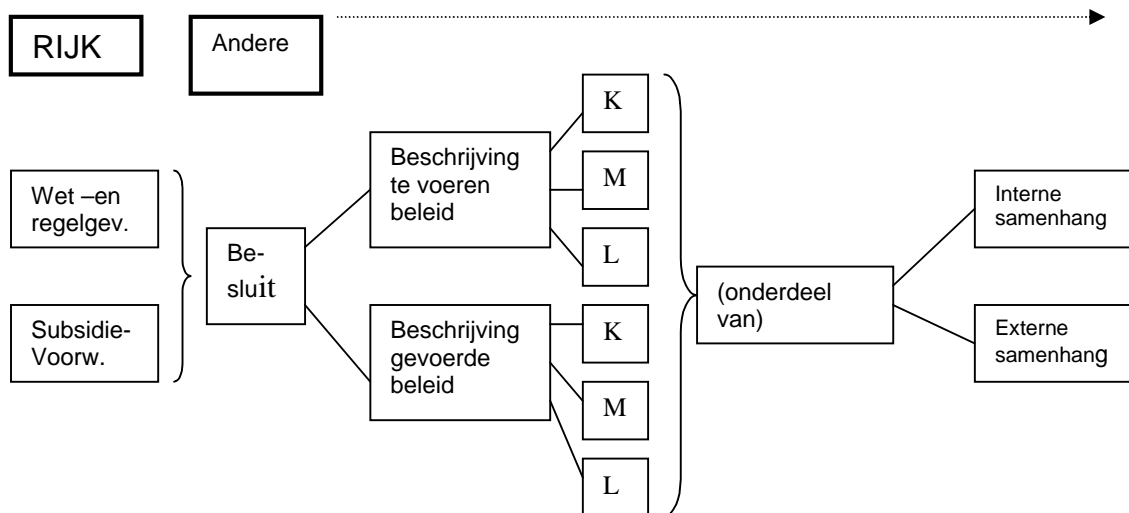
## 1.2 Afbakening van het onderzoek

### Definitie van een planverplichting

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de eerder door de Adviescommissie sanering planprocedures ('Commissie Vonhoff') geïntroduceerde definitie van een planverplichting:

*'Een planverplichting is een bij of krachtens wet of regel van rijkswege voorgeschreven dan wel als subsidievoorwaarde geëist besluit, vastgesteld door andere overheden, waarin een beschrijving wordt gegeven van het te voeren en/of gevoerde beleid op korte, middellange of lange termijn terzake van één of meer beleidsterreinen dan wel onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen respectievelijk daartussen.'*  
(Adviescommissie sanering planprocedures, 1985, p. 24)

Figuur 1 geeft een schematische weergave van deze definitie.



K= Korte termijn

M = Middellange termijn

L = Lange termijn

*Figuur 1: Definitieschema planverplichting*

Het gaat in deze studie om planverplichtingen die het rijk oplegt aan andere overheden en daarmee ook over de administratieve lasten voor die andere overheden. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de term 'administratieve lasten' meestal wordt geassocieerd met door de overheid veroorzaakte lasten voor burgers en bedrijven. De focus in dit onderzoek ligt echter op door de rijksoverheid veroorzaakte administratieve lasten *voor de decentrale overheden*. Verder blijkt uit deze definitie dat er verschillende bronnen zijn voor planverplichtingen. Het kan gaan om wetgeving, om regelgeving, maar ook om planverplichtingen op grond van subsidieregelingen of regelingen voor specifieke uitkeringen.

#### Planverplichting als sturingsvraagstuk

Een planverplichting is één van de instrumenten die het rijk heeft om de decentrale overheden aan te sturen. Het vraagstuk van planverplichtingen maakt onderdeel uit van de bredere discussie over de verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden. Voor dit onderzoek is vooral het onderdeel *verplichting* van het woord planverplichting relevant. Het gaat niet zozeer over de vraag of het al dan niet zinvol is om plannen te

maken, maar om de vraag of het zinvol is om decentrale overheden daartoe *te verplichten* en om daar vervolgens inhoudelijke en/of procedurele eisen aan te stellen. Dit houdt immers feitelijk een beperking in van de autonomie en beleidsvrijheid van decentrale overheden.

### **1.3 Vraagstelling**

De hoofddoelstelling van het onderzoek is de ontwikkeling van een beoordelingskader waarmee zowel de bestaande als eventuele voorstellen voor toekomstige plan*verplichtingen* die het rijk oplegt aan de decentrale overheden kunnen worden beoordeeld. De centrale vraag van het onderzoek is daarom:

*Op welke wijze kunnen de planverplichtingen die het rijk oplegt aan decentrale overheden worden beoordeeld zodat meer inzicht ontstaat in nut en noodzaak van deze verplichtingen, mogelijke alternatieven voor deze verplichtingen, en in de mogelijkheden om de door deze verplichtingen veroorzaakte administratieve lasten te beperken?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke soorten van planverplichtingen zijn er te onderscheiden?
2. Welke functies vervullen deze planverplichtingen?
3. Zijn er alternatieve sturingsinstrumenten om deze functies te kunnen vervullen?
4. Zijn er mogelijkheden om de administratieve lasten die door planverplichtingen worden veroorzaakt te beperken?

### **1.4 Onderzoeksstrategie en -fasering**

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden is het onderzoek in drie fasen onderverdeeld. De eerste fase omvat de ontwikkeling van een beoordelingskader voor planverplichtingen op basis van de beschikbare literatuur. De tweede fase betreft een inventarisatie van de soorten van planverplichtingen die het rijk heeft opgelegd aan decentrale overheden. In de derde fase, tenslotte, is het beoordelingskader toegepast

op een drietal casus waardoor het kader op praktische toepasbaarheid en relevantie kon worden getoetst. Hieronder wordt elk van deze fasen nader toegelicht.

### Fase 1: Ontwikkeling concept-beoordelingskader

In de eerste fase van het onderzoek is geprobeerd om de onderzoeksvragen met behulp van literatuurstudie te beantwoorden en een concept-beoordelingskader voor planverplichtingen te ontwikkelen. Daarvoor is onder andere gebruik gemaakt van het advies dat de Adviescommissie sanering planprocedures al in 1985 over dit onderwerp heeft uitgebracht met de veelzeggende titel 'Carnavalsoptocht der planprocedures'. Een tweede belangrijke inspiratiebron was het door de MDW-werkgroep Harmonisatie planprocedures in 2000 uitgebrachte advies met de eveneens veelzeggende titel: 'Te veel van het goede'. Op basis van deze adviezen en overige voor dit onderwerp relevante literatuur is een beoordelingskader ontwikkeld waarin een viertal Stappen is onderscheiden, de zogeheten *Planwijzer*. De meerwaarde van dit deel van het onderzoek moet daarom vooral worden gezien in de systematische ordening van reeds beschikbare inzichten in de vorm van een stappenplan.

### Fase 2: Inventarisatie

In de tweede fase, die deels parallel aan de eerste fase is uitgevoerd, is een inventarisatie gemaakt van de verschillende soorten van planverplichtingen die het rijk heeft opgelegd aan de decentrale overheden. Voor deze inventarisatie is gebruik gemaakt van enkele bestaande overzichten, maar is ook beperkt aanvullend bronnenonderzoek gedaan. Voor meer informatie daarover wordt verwezen naar Hoofdstuk 4 van dit rapport. Deze inventarisatie heeft geleid tot een redelijk compleet, maar niet uitputtend overzicht van Planverplichtingen dat is opgenomen in Bijlage II bij dit rapport. Behalve dit overzicht van vigerende planverplichtingen is een inventarisatie gemaakt van de actuele landelijke beleidsontwikkelingen met relevantie voor de discussie over planverplichtingen. Dit overzicht is opgenomen in Bijlage III.

### Fase 3: Case studies

De derde fase van het onderzoek bestond uit een drietal case studies van planverplichtingen. Het gaat om de casus Watertoets, Rampenplan/Rampbestrijdingsplan en het Provinciaal Milieubeleidsplan. In de twee eerstgenoemde casus heeft het Parlement recentelijk besloten tot nieuwe planverplichtingen en/of



planvoorschriften. Laatstgenoemde casus is een actuele ‘ongoing’ casus waarover besluitvorming nog moet plaatsvinden. In deze laatste casus staat de vraag naar de mogelijkheid van het schrappen van de bestaande planverplichting centraal. Hoewel uit de inventarisatie van planverplichtingen (fase 2) is gebleken dat een groot deel van de planverplichtingen die het rijk oplegt aan decentrale overheden verband houdt met een gevraagde verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen, is er voor gekozen daaraan in het kader van dit onderzoek verder geen aandacht te besteden. De reden daarvoor is dat de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de ‘Commissie Brinkman’) tijdens dit onderzoek een advies heeft uitgebracht over de mogelijkheden voor sanering van de specifieke uitkeringen. In dat onderzoek is expliciet aandacht besteed aan de mogelijkheid om de planverplichtingen in verband met deze uitkeringen te vereenvoudigen. Deze Commissie heeft overigens geadviseerd het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verminderen (van 155 naar 22) (Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, 2004, p. 3).

In de drie in samenspraak met de opdrachtgever geselecteerde casus is het in fase 1 van het onderzoek ontwikkelde beoordelingskader (de *Planwijzer*) toegepast en getoetst. Op basis daarvan konden twee soorten van conclusies worden getrokken. Allereerst konden uitspraken worden gedaan over de praktische toepasbaarheid van de *Planwijzer*. Daarnaast konden enkele conclusies en aanbevelingen voor elk van deze casus worden geformuleerd.

Voor de casestudies is studie gemaakt van de daarvoor relevante wet- en regelgeving en de historische en beleidsmatige context daarvan. Verder is een beperkt aantal (11) halfgestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de rijksoverheid en van de planvormende instantie (de betreffende decentrale overheid aan wie een planverplichting is opgelegd). De daarvoor gebruikte interviewhandleiding is opgenomen in Bijlage IV. Bijlage V bevat een overzicht van de respondenten.

Door de interviews is een completer beeld ontstaan van de argumentaties die een rol hebben gespeeld respectievelijk spelen in het debat over de betreffende planverplichting. Daarnaast is inzicht verkregen in de factoren die van belang zijn voor de feitelijke werking van een planverplichting en de door deze verplichting veroorzaakte administratieve lasten. Het aantal interviews dat in het bestek van dit onderzoek kon

worden afgenomen is echter te beperkt om een representatief beeld van de heersende opvattingen dan wel van de feitelijke werking van de planverplichting te kunnen geven.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. In **deel I** wordt een beoordelingskader voor planverplichtingen gepresenteerd (de *Planwijzer*). Daartoe wordt in **Hoofdstuk 2** allereerst ingegaan op de visie die aan deze Planwijzer ten grondslag ligt en die is geïnspireerd door het begrip 'bestuurlijk vermogen'. De essentie daarvan is dat goed bestuur vraagt om een evenwicht tussen de politieke, juridische en financieel-economische dimensie van overheidshandelen en dat de discussie over planverplichtingen dus niet zou mogen worden beperkt tot een discussie over de door deze verplichtingen veroorzaakte administratieve lasten. In **Hoofdstuk 3** worden de *Planwijzer* en de daarin onderscheiden stappen gepresenteerd en toegelicht. Achtereenvolgens wordt daarin aandacht besteed aan de sturingsfuncties die planverplichtingen kunnen vervullen, mogelijke alternatieven voor het sturingsinstrument van een planverplichting, mogelijkheden om planverplichtingen samen te voegen en, tenslotte, de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procedurele en inhoudelijke planvoorschriften.

In **Deel II** worden de resultaten van het empirische onderzoek gepresenteerd. **Hoofdstuk 4** vat de belangrijkste resultaten van de inventarisatie van planverplichtingen en de inventarisatie van actuele ontwikkelingen op rijksniveau samen. In de **Hoofdstukken 5 t/m 7** worden de resultaten van de case studies gepresenteerd. In elk van deze hoofdstukken worden allereerst de planverplichtingen en de historische en beleidsmatige context van deze verplichtingen beschreven. Vervolgens wordt de *Planwijzer* toegepast en wordt ingegaan op de door de verplichting veroorzaakte administratieve lasten en de feitelijke werking van de planverplichting. Tenslotte worden de belangrijkste conclusies voor elk van de cases samengevat. **Hoofdstuk 8** vat de belangrijkste conclusies van het gehele onderzoek samen.

**Deel I:**

**Beoordelingskader voor Planverplichtingen**



## **2. Planverplichtingen: een voorbeschouwing**

### **2.1 Dimensies van bestuurlijk vermogen als denkkader**

In het kader van deze opdracht is het onmogelijk om een beoordeling voor elke planverplichting afzonderlijk te maken. Op basis van de beschikbare literatuur over dit onderwerp is het echter wel mogelijk om een generiek beoordelingskader te ontwikkelen dat kan worden gebruikt om zowel de bestaande planverplichtingen als voorstellen voor nieuwe planverplichtingen te beoordelen.

Bij het vraagstuk van planverplichtingen gaat het feitelijk om een sturingsvraagstuk. Een planverplichting is immers één van de sturingsinstrumenten die de rijksoverheid kan gebruiken om lagere overheden aan te sturen. Een beoordeling van een planverplichting houdt dus ook een beoordeling in van de wijze waarop het rijk lagere overheden aanstuurt. De verschillende dimensies van het begrip *bestuurlijk vermogen* kunnen daarbij behulpzaam zijn (Nelissen e.a., 2000). In de literatuur over het bestuurlijk vermogen van de overheid wordt een drietal relevante waardenstelsels onderscheiden: de juridische, economisch-bedrijfsmatige en politiek-maatschappelijke waarden. Hieruit volgt vrijwel onmiddellijk dat een discussie over de planverplichtingen die het rijk oplegt aan lagere overheden niet zou mogen worden beperkt tot een discussie over de door die verplichtingen veroorzaakte administratieve lasten. Dan zou immers alleen de economisch-bedrijfsmatige dimensie van overheidssturing in de beschouwing worden meegenomen. Planverplichtingen kunnen echter ook een belangrijke juridische functie hebben, bijvoorbeeld door duidelijkheid te verschaffen over besluitvormingsprocedures en mogelijkheden voor inspraak. Planverplichtingen kunnen ook positief bijdragen aan maatschappelijke participatie in besluitvorming en de transparantie daarvan. In een evenwichtig beoordelingskader zouden alle drie waardenstelsels daarom een plaats moeten krijgen.

In de literatuur over bestuurlijk vermogen is overigens ook aandacht besteed aan de dilemma's of spanningsvelden die er bestaan tussen de verschillende waardenstelsels. Zo kan te veel nadruk op de juridische waarden leiden tot een veelheid aan procedurele voorschriften en als gevolg daarvan tot hoge administratieve lasten. Verder bestaat er

een spanningsveld tussen individuele rechtszekerheid (juridische waarde) en collectieve besluitvaardigheid (politiek-maatschappelijke waarde). Ook binnen de verschillende waardenstelsels is een 'omslagpunt' aanwezig. Waar planverplichtingen en planprocedures in principe kunnen bijdragen aan de transparantie van besluitvorming, kan een te veel aan procedures juist leiden tot een situatie waarin belanghebbenden door de bomen het bos niet meer zien. Het gaat met andere woorden om het vinden van de juiste balans. Planverplichtingen brengen over het algemeen kosten en baten met zich mee en deze behoren in een redelijk evenwicht te zijn.

## **2.2 Maatschappelijke kosten en baten van planverplichtingen**

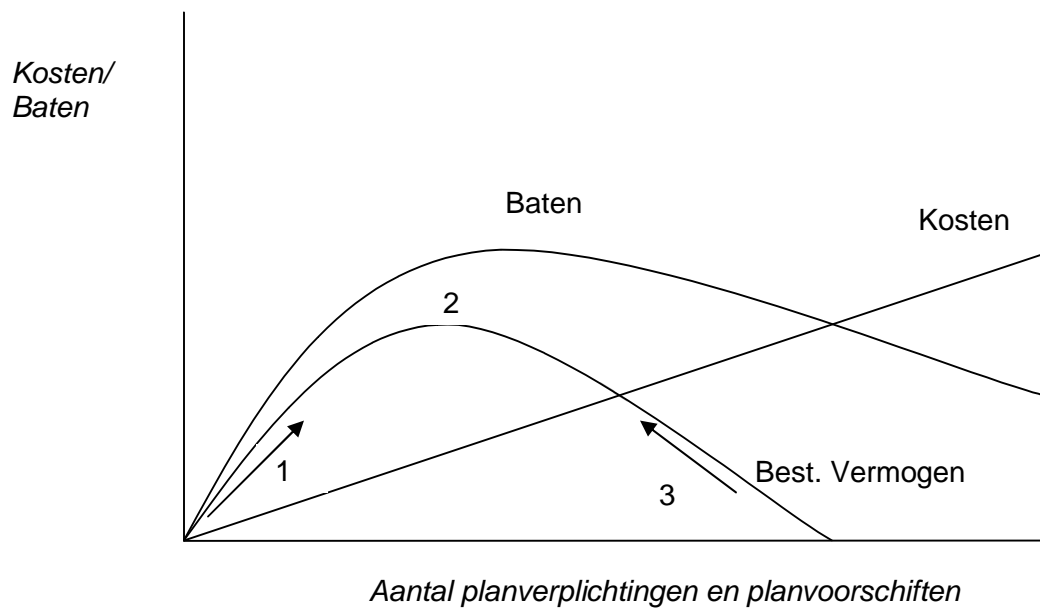
Om te kunnen beoordelen of en zo ja in welke mate planverplichtingen of planvoorschriften positief bijdragen aan het bestuurlijk vermogen van 'de overheid', is het van belang om een inschatting te maken van de situatie waarin we ons op dit moment bevinden als het gaat om de door het rijk opgelegde planverplichtingen. In Figuur 2 is het belang van een juiste inschatting van deze situatie gevisualiseerd. In een fictieve situatie, waarin geen enkele planverplichting bestaat, is de bijdrage van een planverplichting aan het bestuurlijk vermogen van de overheid natuurlijk aanzienlijk. Naarmate er meer planverplichtingen worden opgelegd neemt de meerwaarde van elke nieuwe planverplichting echter geleidelijk af (afnemende meeropbrengsten). De belangrijkste zaken zijn dan immers geregeld. Wanneer er veel planverplichtingen en planvoorschriften ontstaan, kan het zelfs zo zijn dat de baten in termen van bijvoorbeeld rechtszekerheid of politiek-maatschappelijke participatie afnemen. Als op een bepaald geografisch gebied al heel veel verschillende soorten formele en informele plannen van toepassing zijn, is wellicht een situatie bereikt waarin ieder nieuw plan dat wordt opgesteld afbreuk doet aan zowel de transparantie als aan de integraliteit van het overheidsbeleid. Dit verklaart waarom de *batencurve* in Figuur 2 aanvankelijk stijgt maar bij een bepaalde omvang van het aantal planverplichtingen begint te dalen.

Iedere nieuwe planverplichting of extra planvoorschrift leidt tot een toename van de daarmee gepaard gaande administratieve lasten. Om die reden vertoont de *kostencurve* een stijgende lijn.

Wanneer bestuurlijk vermogen wordt geconceptualiseerd als een evenwicht tussen de financieel-economische dimensie (in ons geval de administratieve lastendruk) en de politiek-maatschappelijke en juridische dimensie, dan zal het bestuurlijk vermogen bij een toename van het aantal planverplichtingen aanvankelijk toenemen, maar op zeker moment gaan afnemen (*curve bestuurlijk vermogen*). Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de afnemende meeropbrengsten van nieuwe planverplichtingen, anderzijds door de toename van de administratieve lastendruk.

Deze schematische weergave van de bestuurlijke werkelijkheid maakt duidelijk dat het van belang is om uit te maken op welk deel van de curve we ons bevinden. Situatie 2 is daarbij het gewenste evenwicht. In situatie 1 zullen planverplichtingen en planvoorschriften in principe kunnen bijdragen aan een vergroting van het bestuurlijk vermogen. In situatie 3 daarentegen is de balans tussen kosten en baten zoek geraakt. Sterker nog, nieuwe planverplichtingen en planvoorschriften zullen vermoedelijk afbreuk doen aan de reeds gerealiseerde baten, zoals rechtszekerheid of besluitvaardigheid. Hoewel dit vermoedelijk nooit zal kunnen worden bewezen, komt uit de literatuur en documentatie het beeld naar voren dat we ons op dit moment ergens in de buurt van situatie drie bevinden. Dat zou betekenen dat een sanering van de planverplichtingen en planvoorschriften niet alleen wenselijk is vanuit het oogpunt van de gewenste administratieve lastenreductie, maar evenzeer op basis van politiek-maatschappelijke en juridische waarden.

Het is duidelijk dat het hier gaat om een algemene positionering van de discussie over planverplichtingen en dat deze beschouwing onvoldoende aanknopingspunten biedt voor een beoordeling van individuele planverplichtingen. Elke planverplichting zal immers afzonderlijk moeten worden beoordeeld. Daarvoor is een stappenplan ontwikkeld dat in het volgende Hoofdstuk, onder de naam *Planwijzer*, zal worden gepresenteerd.



**Figuur 2: Kosten en baten van planverplichtingen**



### 3. Beoordelingskader Planverplichtingen

#### 3.1 De *Planwijzer*

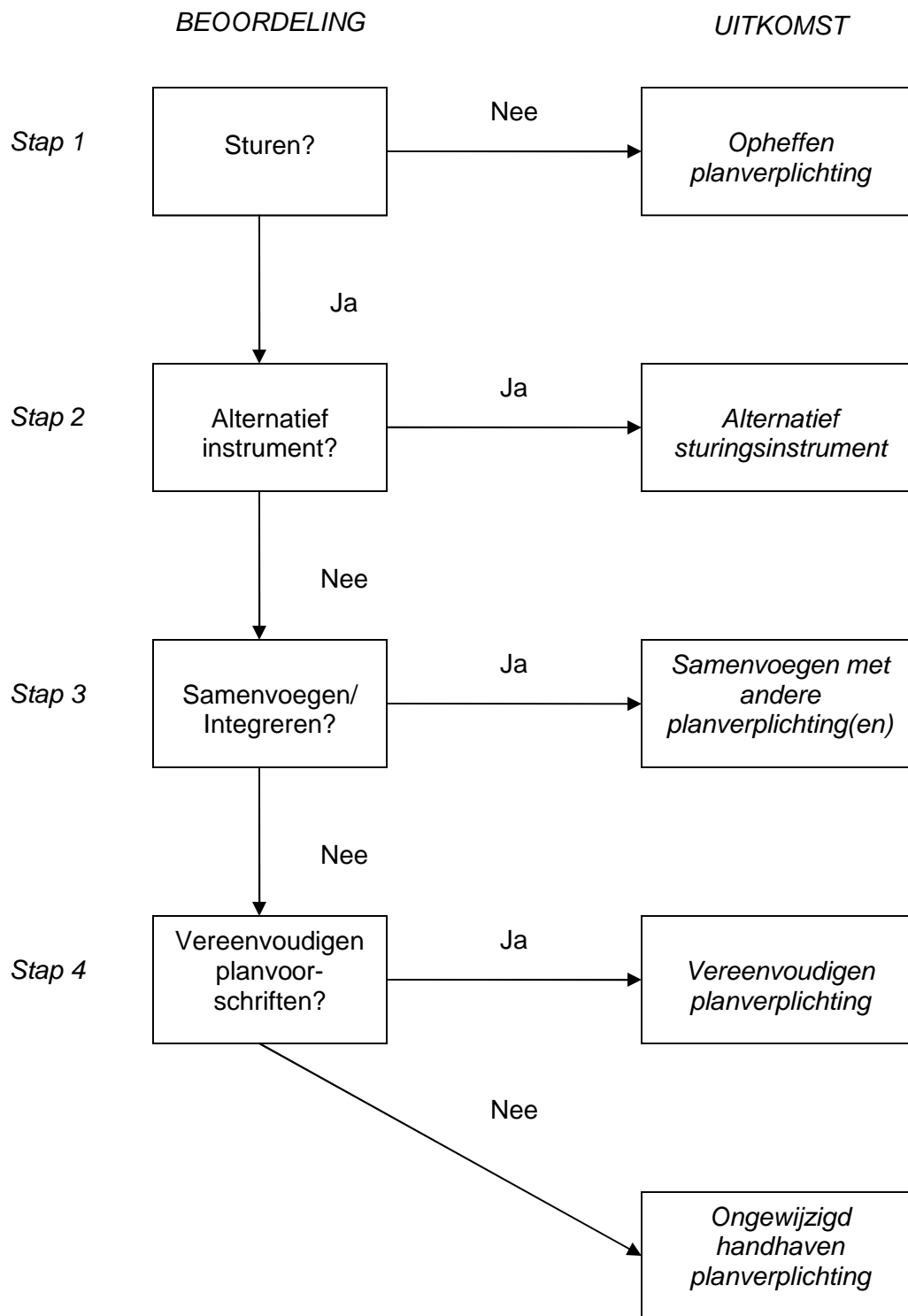
In dit hoofdstuk wordt een beoordelingskader gepresenteerd voor de beoordeling van planverplichtingen die het rijk oplegt aan de decentrale overheden (*De Planwijzer*). Door de in de *Planwijzer* onderscheiden stappen systematisch te doorlopen wordt de discussie over mogelijkheden om planverplichtingen te saneren dan wel te vereenvoudigen gestructureerd. Mogelijke uitkomsten van deze exercitie zijn dat de rijksoverheid:

- (1) een planverplichting opheft en besluit om een decentrale overheid op het betreffende onderwerp niet langer aan te sturen.
- (2) een planverplichting opheft en besluit om de decentrale overheid aan te sturen met behulp van een ander sturingsinstrument.
- (3) sectorale planverplichtingen samenvoegt waardoor de wijze van aansturing wordt vereenvoudigd.
- (4) inhoudelijke en procedurele planvoorschriften vereenvoudigt.
- (5) de planverplichting ongewijzigd handhaaft.

Om tot een van deze uitkomsten te komen moeten de volgende stappen worden doorlopen:

- |                |                                                                                                             |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Stap 1:</i> | Beoordeling van de sturingsambitie van de rijksoverheid.                                                    |
| <i>Stap 2:</i> | Overweging van alternatieve sturingsinstrumenten                                                            |
| <i>Stap 3:</i> | Beoordeling van de mogelijkheden van samenvoegen/ integreren met andere planverplichtingen                  |
| <i>Stap 4:</i> | Beoordeling van de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de inhoudelijke en procedurele planvoorschriften. |

Figuur 3 geeft een schematische weergave van de *Planwijzer*. Elk van de onderscheiden stappen zal hieronder nader worden toegelicht.



*Figuur 3: Structuur Planwijzer*

### **3.2 Beoordeling sturingsambitie Rijksoverheid (Stap 1)**

De keuze voor het opleggen van een planverplichting aan een lagere overheid impliceert dat het rijk een bepaalde sturingsambitie of –doelstelling heeft. De eerste en meest fundamentele vraag die bij de beoordeling van een planverplichting moet worden beantwoord is daarom of het rijk wel voldoende reden heeft om te sturen. Lokale en regionale overheden hebben immers een eigenstandige verantwoordelijkheid voor zowel de vormgeving als de uitvoering van regionaal en lokaal beleid. Zij leggen daarover bovendien verantwoording af aan Gemeenteraad, Provinciale Staten of het Algemeen Bestuur van een Waterschap. Sturing door de Rijksoverheid en het afleggen van verantwoording aan het Rijk is daarom niet vanzelfsprekend. Zowel de Gemeentewet als de Provinciewet bevatten daarom enkele bepalingen die expliciet tot doel hebben gemeenten respectievelijk provincie tegen oneigenlijke planverplichtingen te beschermen.

#### **Artikel 110 van de Gemeentewet:**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
  - a. plan: een beslissing die een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten andere handelingen, teneinde een of meer doelstellingen te bereiken;
  - b. beleidsverslag: een schriftelijke rapportage betreffende het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op een of meer beleidsterreinen dan wel op onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen of daartussen.
2. Het vaststellen van een plan of een beleidsverslag en het ter voorbereiding daarvan volgen van een voorgeschreven procedure kan vanwege het Rijk van het gemeentebestuur slechts worden gevorderd in bij de wet te bepalen gevallen.
3. Een verplichting als genoemd in het tweede lid geldt voor ten hoogste vier jaren, tenzij de wet anders bepaalt.
4. Het vaststellen van een plan of een beleidsverslag en het ter voorbereiding daarvan volgen van een voorgeschreven procedure kan vanwege het Rijk in andere dan bij de wet bepaalde gevallen voor een termijn van ten hoogste vier jaar van het gemeentebestuur worden gevraagd als onderdeel van de regeling van een tijdelijke specifieke uitkering als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet.
5. Het vaststellen van een plan of een beleidsverslag en het ter voorbereiding daarvan volgen van de voorgeschreven procedure wordt van een gemeentebestuur niet gevorderd of gevraagd, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd.
6. Dit artikel is niet van toepassing op de begroting, bedoeld in artikel 190, en op de jaarrekening en het jaarverslag, bedoeld in artikel 197.

#### **Artikel 111 van de Gemeentewet:**

1. Het vaststellen van een plan of een beleidsverslag als bedoeld in artikel 110 en het ter voorbereiding daarvan volgen van een voorgeschreven procedure wordt alleen gevorderd, indien:
  - a. dit noodzakelijk is uit een oogpunt van afstemming tussen gemeentelijk beleid en het beleid van de betrokken provincie of het Rijk, of
  - b. de ontwikkeling van beleid op een nieuw beleidsterrein dit noodzakelijk maakt
2. Het vaststellen van een plan of een beleidsverslag als bedoeld in artikel 110 en het ter voorbereiding daarvan volgen van een voorgeschreven procedure wordt niet gevorderd, indien:
  - a. het gemeentebestuur daardoor ontoelaatbaar beperkt wordt in zijn inhoudelijke of financiële beleidsruimte;

- b. de bestuurslasten niet in redelijke verhouding staan tot de te verwachten baten of een aanzienlijk beslag leggen op de voor het betrokken beleidsterrein beschikbare middelen;
  - c. integratie met een bestaand plan of een bestaand beleidsverslag dan wel met de begroting, bedoeld in artikel 190, of de jaarrekening en het jaarverslag, bedoeld in artikel 197, mogelijk is.
  - d. Het bevorderen van de samenhang in het gemeentelijk beleid door onderlinge afstemming van onderdelen daarvan onmogelijk wordt;
  - e. het uitsluitend dient tot het verkrijgen van informatie.
3. Indien in een voorstel van wet tot invoering of wijziging van bepalingen waarbij het vaststellen van een plan of een beleidsverslag als bedoeld in artikel 110 en het ter voorbereiding daarvan volgen van een voorgeschreven procedure wordt gevorderd, wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens artikel 110 en dit artikel, wordt die afwijking gemotiveerd in de bij het voorstel behorende toelichting.

De Artikelen 108 en 109 van de provinciewet bevatten identieke bepalingen voor planverplichtingen die het rijk oplegt aan de provincies.

Behalve deze juridische reden om sturing vanuit de rijksoverheid door middel van het opleggen van planverplichtingen te beperken, is de beleidsmatige ambitie van zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden van belang. Het Kabinet Balkenende II heeft de ambitie om overheidstaken zo veel mogelijk te decentraliseren waardoor decentrale overheden meer beleidsruimte krijgen en lokaal maatwerk kunnen leveren. Dit sluit zeer goed aan bij de visies die de decentrale overheden zelf over dit onderwerp hebben ontwikkeld. Zie daarvoor bijvoorbeeld het pamflet 'De slagvaardige overheid' dat de VNG en de VGS recentelijk gezamenlijk hebben uitgebracht (VNG/VGS, 2004), de Brief van de gemeente aan het Rijk over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente (Commissie Autonomie voor de VNG, 2004) het rapport van de ad hoc IPO-adviescommissie 'Regionaal bestuur in Nederland' (IPO, 2002) en de beleidsverkenkende notitie 'Ieder zijn rol, een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004b). In Paragraaf 1.1 (Probleemschets) van dit rapport is al ingegaan op de mogelijke nadelen van planverplichtingen. Er zijn, kortom, voldoende redenen om bij de beoordeling van planverplichtingen als vertrekpunt te kiezen: 'Nee, tenzij'. Om dit 'tenzij' nader te kunnen invullen is het allereerst van belang om de sturingsfunctie(s) van een bepaalde planverplichting vast te stellen.

Sturingsfuncties waarvoor in de praktijk gebruik wordt gemaakt van een planverplichting zijn:

1. Voldoen aan een door Europese wet- of regelgeving opgelegde verplichting. In dat geval heeft het rijk geen andere keuze dan de lagere overheden een planverplichting op te leggen.
2. Realisatie van uniformiteit van de inhoud van regionaal of lokaal beleid dan wel van de daarvoor geldende besluitvormingsprocedures. Voor burgers en bedrijven kan het wenselijk zijn dat er een bepaalde mate van uniformiteit of eenheid van beleid bestaat.
3. Bieden van rechtszekerheid. Voor plannen die derden (burgers, bedrijven) rechtstreeks binden is een wettelijke grondslag gewenst. Dit biedt rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en mogelijkheden voor rechtsbescherming. Hierdoor worden de legitimiteit en de transparantie van het overheidsbeleid versterkt. Het gaat hier dus om de eerder in Hoofdstuk 2 onderscheiden juridische dimensie van bestuurlijk vermogen.
4. Realisatie van (verticale) samenhang tussen landelijk, regionaal en/of lokaal beleid. Voor veel beleidsterreinen geldt dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen datgene wat op lokaal, regionaal en landelijk niveau wordt besloten. In die gevallen bestaat er een gedeelde beleidsverantwoordelijkheid en is een duidelijke taakverdeling gewenst. Dit geldt vooral voor de fysieke en ruimtelijke beleidsterreinen, zoals het water- en natuurbeheer en de ruimtelijke ordening. De op deze beleidsterreinen bestaande samenhang tussen het lokale, regionale en landelijke schaalniveau vraagt om institutionele arrangementen ten behoeve van de noodzakelijke verticale afstemming.
5. Invulling geven aan een wettelijke verantwoordelijkheid van het rijk voor een bepaald beleidsterrein en/ of de realisatie van een bepaald voorzieningenniveau, terwijl het rijk voor de realisatie daarvan in hoge mate afhankelijk is van de medewerking van lagere overheden. Dit gaat veelal gepaard met verschillende vormen van toezicht.
6. Verantwoording over de besteding van middelen en het gevoerde beleid. De Rijksoverheid kan redenen hebben om te besluiten tot een herverdeling van financiële middelen omdat bepaalde overheden vanuit de aard en omvang van de

daar aanwezige problematiek financiële ondersteuning behoeven. In die gevallen is het evident dat op enigerlei wijze verantwoording wordt afgelegd over de besteding van deze middelen en het daarmee gevoerde beleid. Eén van de mogelijkheden daartoe is het opleggen van een planverplichting.

7. Aandacht vestigen op gesignaleerde nieuwe beleidsproblemen en versterken van zwakke en/of zwak vertegenwoordigde belangen in de besluitvorming. De rijksoverheid kan lagere overheden door middel van het opleggen van een planverplichting dwingen aandacht te besteden aan een nieuw gesignaleerd beleidsprobleem. Een daar sterk aan gerelateerde functie is om de positie van relatief zwakke dan wel zwak vertegenwoordigde belangen in de besluitvorming te versterken. Door het opleggen van een planverplichting dwingt het rijk aandacht voor deze belangen af.
8. Informatievergaring ten behoeve van rijksbeleid. Een planverplichting wordt soms ook gebruikt om data te verzamelen ten behoeve van de evaluatie of vormgeving van rijksbeleid.

Tabel 1 geeft een aantal voorbeeld voor elk van deze sturingsfuncties. NB: elk van de in deze tabel genoemde plannen kan meerdere sturingsfuncties vervullen.

**Wanneer een planverplichting één of meer van deze sturingsfuncties vervult is de keuze voor het instrument planverplichting nog niet voldoende gelegitimeerd. Daarvoor moet eerst worden beoordeeld of de keuze voor het sturingsinstrument van een planverplichting wel de juiste is om deze functie(s) te vervullen (Zie Stap 2).**

**Tabel 1: Voorbeelden sturingsfuncties van planverplichtingen**

<b>Sturingsfunctie</b>	<b>Voorbeeld</b>
1. Invulling geven aan een Europese verplichting	Stroomgebiedvisies Europese Kaderrichtlijn Water
2. Realisatie uniformiteit	Bestemmingsplan(procedure)
3. Waarborgen rechtszekerheid	Bestemmingsplan(procedure)
4. Realisatie (verticale) samenhang	Waterhuishoudingsplan
5. Invulling geven aan een wettelijke verantwoordelijkheid + toezicht	Schoolplan
6. Verantwoording over besteding van middelen	Planverplichtingen in verband met specifieke uitkeringen
7. Aandacht vestigen op gesignaleerde nieuwe beleidsproblemen en zwakke of zwak vertegenwoordigde 'belangen'	Watertoets
8. Informatievergaring ten behoeve van rijksbeleid	Meerjarenontwikkelingsplannen Grote Stedenbeleid

Het is echter ook mogelijk dat een planverplichting geen van bovengenoemde sturingsfuncties vervult, maar dat een plan wordt verplicht terwijl deze enkel de functie heeft van zelfbinding, d.w.z. dat een bestuur aangeeft op welke wijze het zijn eigen beleidsruimte zal gaan gebruiken. In dat geval kan beter van een planverplichting worden afgezien. Zelfbinding is een belangrijke en zinvolle functie van plannen, maar is geen reden om een plan verplicht op te leggen. Buitenwettelijke, informele, plannen kunnen de functie van zelfbinding immers ook goed vervullen.

Planverplichtingen kunnen enkel tot doel hebben om intersectorale of horizontale afstemming te bewerkstelligen. Ook in dat geval zou van een planverplichting moeten worden afgezien. Het voeren van integraal beleid op lokaal of regionaal schaalniveau is immers bij uitstek de verantwoordelijkheid van respectievelijk gemeente en provincie.

Zelfbinding en horizontale beleidsafstemming kunnen daarom worden beschouwd als 'oneigenlijke' sturingsfuncties. De Adviescommissie sanering planprocedures (1985) en

de MDW-werkgroep Harmonisatie Planprocedures (2000) hebben daar eerder uitvoerige beschouwingen aan gewijd.

Tenslotte zijn in de praktijk van het openbaar bestuur nog geheel andere motieven te vinden voor het opleggen van een planverplichting, zoals daar zijn de individuele 'scoringsdrift' van Volksvertegenwoordigers of bewindslieden. De functie van deze Planwijzer is nu juist om zo veel mogelijk te voorkomen dat deze motieven een doorslaggevende rol spelen in de besluitvorming over nieuwe planverplichtingen.

### **3.3 Overweging alternatieve sturingsinstrumenten (Stap 2)**

Als de sturingsfunctie(s) van de planverplichting eenmaal zijn vastgesteld, kan vervolgens worden nagegaan of het mogelijk is om andere sturingsinstrumenten te gebruiken. Daarbij wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen vormen van juridische, financiële en communicatieve sturing (zie bijvoorbeeld Bressers et al., 1993; de Bruijn en ten Heuvelhof, 1991).

Bij juridische sturing kan het, behalve om het opleggen van een planverplichting en de bijbehorende planvoorschriften, gaan om het opleggen van regels of richtlijnen. In deze gevallen gaat het om hiërarchische sturing. Horizontale juridische sturing kan echter ook een interessant alternatief zijn voor planverplichtingen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan Bestuursakkoorden en – convenanten. De in Hoofdstuk 5 van dit rapport beschreven casus Watertoets bevat daarvan een interessant voorbeeld. In de Startovereenkomst Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw en het Nationaal Bestuursakkoord Water maakten rijk en koepelorganisaties afspraken over de implementatie van het nieuwe waterbeleid.

Bij financiële sturing kan het gaan om specifieke uitkeringen en subsidies, maar bijvoorbeeld ook om prestatie-afspraken tussen rijk en decentrale overheden. Bij communicatieve sturing, tenslotte, moet worden gedacht aan verschillende vormen van overleg, overtuiging en bijvoorbeeld het uitwisseling van informatie over 'best practices'.

In welke gevallen kan nu het beste voor het instrument planverplichting worden gekozen en wanneer is het beter voor een ander sturingsinstrument te kiezen?



Wanneer er naar wordt gestreefd om lagere overheden zo veel mogelijk beleidsruimte te geven, is een planverplichting in beginsel te verkiezen boven regelgeving of richtlijnen. Door middel van een plan kunnen lagere overheden immers in belangrijke mate zelf aangeven hoe ze hun beleidsruimte invullen, terwijl richtlijnen eenvoudigweg dienen te worden nageleefd. In de praktijk kan echter een situatie ontstaan waarin de feitelijke beleidsruimte door gedetailleerde inhoudelijke en procedurele planvoorschriften en/of door andere regelgeving aanzienlijk wordt ingeperkt. In die gevallen biedt een planverplichting schijn-beleidsruimte en kan deze net zo goed door regelgeving en richtlijnen worden vervangen. Daarnaast is het mogelijk dat er materieel wel sprake is van voldoende beleidsruimte, maar dat er geen of onvoldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld om goed invulling te kunnen geven aan de planverplichting. Ook in dat geval kan beter van een planverplichting worden afgezien. Een eerste belangrijke voorwaarde voor de keuze van het instrument van een planverplichting is daarom dat er sprake moet zijn van zowel materiële als financiële beleidsruimte voor de planvormende overheid.

Behalve voldoende beleidsruimte is van belang dat het kader waarbinnen de plannen tot stand moeten komen een voldoende mate van stabiliteit vertoont (Adviescommissie sanering planprocedures, 1985). Indien het rijksbeleid zelf permanent aan veranderingen onderhevig is en als gevolg daarvan de inhoudelijke en procedurele planvoorschriften telkens wijzigen, kan van lagere overheden niet worden verwacht planmatig te handelen. In dat geval kan het rijk beter tijdelijk afzien van sturing of eventueel gebruik maken van de relatief lichte vormen van communicatieve sturing.

Behalve een beoordeling in hoeverre aan deze algemene voorwaarden voor een planverplichting wordt voldaan, kan voor elk van de in Stap 1 onderscheiden sturingsfuncties apart worden gezien of er alternatieve sturingsmogelijkheden voorhanden zijn. Vervolgens is de vraag aan de orde of deze alternatieven ook daadwerkelijk zijn te verkiezen, bijvoorbeeld omdat ze kunnen bijdragen aan een reductie van de administratieve lasten voor de decentrale overheden.

Voor Sturingsfunctie 1, namelijk het voldoen aan een door Europese wet- of regelgeving opgelegde verplichting, geldt dat er geen alternatief voorhanden is. Daarmee is de

discussie natuurlijk niet ten einde. De Rijksoverheid heeft mogelijkheden om het Europese wetgevingsproces te beïnvloeden en zal op een strategische en systematische wijze van deze mogelijkheden gebruik moeten maken wil het de door Europa veroorzaakte juridisering van het beleid en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten beperken.

Voor de Sturingsfuncties 2,3,4 en 5, te weten realisatie van uniformiteit, rechtszekerheid en verticale beleidsafstemming en de invulling van een wettelijke verantwoordelijkheid, geldt dat richtlijnen een alternatief kunnen zijn. Een planverplichting heeft echter als belangrijk voordeel dat, mits aan de voorwaarden van een voldoende mate van beleidsvrijheid en een stabiel rijkskader is voldaan, de beleidsruimte van decentrale overheden minder worden ingeperkt waardoor deze flexibeler kunnen opereren. Daarnaast is het in veel gevallen zo dat plannen die een van deze functies vervullen *tegelijkertijd* als doel hebben om horizontale beleidsafstemming of integratie te bewerkstelligen. In dat geval ligt het voor de hand een *plan*verplichting op te leggen. In de Artikelen 111 lid 1a van de Gemeente wet en het vergelijkbare artikel uit de Provinciewet wordt de functie van verticale beleidsafstemming expliciet genoemd als mogelijke reden voor het opleggen van een planverplichting. Voor de functies van verticale beleidsafstemming en 'invulling van een wettelijke verantwoordelijkheid' kan ook worden gedacht aan de mogelijkheid om een bestuursakkoord of – convenant af te sluiten. Voor laatstgenoemde functie kan daarnaast worden gedacht aan de mogelijkheid van prestatie-afspraken tussen rijk en decentrale overheden. Prestatie-afspraken zijn een typische uiting van het zogeheten 'New public management' waarin wordt geprobeerd om een meer bedrijfsmatige aansturing van de overheid te realiseren. Hoewel dergelijke instrumenten worden ontwikkeld met het doel om overheden efficiënter te laten werken, kunnen de administratieve lasten van deze vorm van sturing aanzienlijk zijn waarbij de precieze omvang, net als bij planverplichtingen, afhangt van de vorm en inhoud van deze afspraken.

Voor Sturingsfunctie 6, te weten de verantwoording over de besteding van financiële middelen, is het lastiger tot een algemeen geldend oordeel over de wenselijkheid van een planverplichting te komen. Van belang is in elk geval om te onderkennen dat het gemeente-, provincie- of waterschapsbestuur over de besteding van middelen primair verantwoording aflegt aan Gemeenteraad, Provinciale Staten of Algemeen Bestuur van

het Waterschap. In het geval de Rijksoverheid Specifieke uitkeringen of subsidies uitkeert, is het echter evenzeer logisch dat de Minister dan wel de Regering daarover verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Met andere woorden *als* er een goede reden is om te kiezen voor een specifieke uitkering of een subsidieregeling, *dan* is het logisch dat daar enigerlei vorm van plan- of rapportageverplichting uit voortvloeit.

Evenals bij de keuze voor het instrument planverplichting gaat aan de keuze voor het al dan niet instellen van een specifieke uitkering een meer fundamentele sturingsvraag vooraf. Hieraan is aandacht besteed in het rijksproject 'Doorlichting specifieke uitkeringen' waarin eveneens een beoordelingskader is ontwikkeld. Ook in dat beoordelingskader is een systematiek te herkennen waarin allereerst wordt gereflecteerd op de sturingsambitie en het sturingsdoel van de rijksoverheid en vervolgens op het bij deze ambitie best passende arrangement (Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, 2004). Alternatieven voor bekostiging van activiteiten uit een specifieke uitkering zijn de bekostiging uit eigen middelen en bekostiging uit Gemeente- of Provinciefonds. In het algemeen geldt: hoe minder specifieke uitkeringen, hoe minder planverplichtingen. In geval wél wordt gekozen voor een specifieke uitkering is het voor een beperking van de administratieve lastendruk voor decentrale overheden van belang de bij de specifieke uitkering behorende planvoorschriften zo sober mogelijk te houden. Zie daarvoor de Stappen 3 en 4 van de *Planwijzer*.

Voor Sturingsfunctie 7, het aandacht vestigen op gesignaleerde nieuwe beleidsproblemen dan wel het versterken van relatief zwakke of zwak vertegenwoordigde belangen, is het zeer de vraag of voor het instrument planverplichting zou moeten worden gekozen. Door een planverplichting op te leggen dwingt het rijk de lagere overheden aan een bepaalde problematiek aandacht te besteden. In dit geval verdient het aanbeveling lichtere vormen van sturing te overwegen, zoals een *tijdelijke* subsidie of vormen van communicatieve sturing, zoals de organisatie van een voorlichtingscampagne of het faciliteren van kennisuitwisseling over best practices. Verder zou hier ook goed gedacht kunnen worden aan de vorm van een bestuursakkoord of – convenant.

Ook voor Sturingsfunctie 8, informatievergaring ten behoeve van rijksbeleid, geldt dat deze functie alleen onvoldoende aanleiding is om een planverplichting op te leggen.

Artikel 111 lid 2e van de Gemeentewet en het vergelijkbare artikel uit de Provinciewet geven expliciet aan dat geen planverplichting mag worden opgelegd indien deze uitsluitend dient ter verkrijging van informatie.

Tabel 2 geeft voor elk van de sturingsfuncties mogelijke alternatieven voor een planverplichting.

**Tabel 2: Alternatieven voor planverplichting per sturingsfunctie**

<b>Sturingsfunctie</b>	<b>Mogelijk alternatief voor planverplichting</b>
1. Invulling geven aan een Europese verplichting	Geen
2. Realisatie uniformiteit	Regelgeving/ richtlijnen, maar planverplichting is veelal te verkiezen.
3. Waarborgen rechtszekerheid	Idem
4. Realisatie (verticale) samenhang	Regelgeving, maar ook bestuursakkoord of prestatie-afspraken.
5. Invulling geven aan een wettelijke verantwoordelijkheid + toezicht	Regelgeving/ richtlijnen, maar ook bestuursakkoord of prestatie-afspraken
6. Verantwoording over besteding van middelen	Feitelijk geen
7. Aandacht vestigen op gesignaleerde nieuwe beleidsproblemen	Tijdelijke subsidie Communicatieve sturing Bestuursakkoord of -convenant
8. Informatievergaring ten behoeve van rijksbeleid	Informatie laten verzamelen door bijvoorbeeld het CBS

### **3.4 Beoordeling mogelijkheden voor samenvoegen met andere planverplichtingen (Stap 3)**

Indien een beargumenteerde keuze is gemaakt voor het sturingsinstrument planverplichting, moet vervolgens worden gekeken naar de mogelijkheid om de planverplichting samen te voegen/ te integreren met een andere, al bestaande,

planverplichting. Volgens artikel 111 lid 2c van de Gemeentewet en het vergelijkbare artikel uit de Provinciewet dient de Rijksoverheid de mogelijkheid van integratie met een bestaand plan of een bestaand beleidsverslag dan wel begroting, jaarrekening of jaarverslag te verkennen alvorens een nieuwe planverplichting op te leggen.

Uit de praktijk blijkt dat het beleid dat in plannen is vastgelegd elkaar soms tegensprekt, wat doet vermoeden dat niet alleen burgers en bedrijven, maar zelfs ingevoerde beleidsambtenaren het niet lukt om het overzicht te bewaren. Om die reden is het zinvol te bezien in hoeverre het mogelijk is om planfiguren en planprocedures te integreren en/ of te vereenvoudigen. Zoals verwoord in het rapport 'Carnavalsoptocht der Planprocedures' van de adviescommissie planprocedures: *'De integrale beleidssamenhang, die op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt nagestreefd, wordt vanuit het bolwerk der sectoren voortdurend bestookt met specifieke planverplichtingen. Iedere sector schrijft op geheel eigen wijze voor wat, op welke wijze moet worden gepland, welke instanties moeten worden ingeschakeld, welke termijnen in acht moeten worden genomen, welke toezicht er zal zijn en welke overige inhoudelijke en procedurele voorschriften moeten worden gevolgd. De integrale beleidssamenhang, waarbij het beleid op alle beleidsterreinen- ongeacht of deze door planprocedures worden beschermd of niet- moet worden afgestemd, wordt door deze veelheid van planverplichtingen ernstig belemmerd'* (Adviescommissie sanering planprocedures, 1985, p. 32). De veelheid aan sectorale plannen belemmert niet alleen de integraliteit van het overheidsbeleid, maar ook de afstemming tussen de verschillende overheidslagen ofwel de verticale beleidsafstemming. De eerdergenoemde Commissie meldt daarover: *'Het beleid binnen een beleidsterrein, waartoe ook de verticale beleidsafstemming moet worden gerekend, wordt in belangrijke mate bepaald door de ruimte die door de omringende beleidsvelden wordt gelaten. Hoe meer daar is vastgelegd en hoe moeilijker dat te wijzigen is des te geringer zijn de afstemmingsmogelijkheden binnen dat beleidsterrein'* (Idem, p. 40).

Wanneer wordt besloten tot bundeling van planverplichtingen is het volgens de Adviescommissie planprocedures wel van belang realistische eisen te stellen aan de daarmee beoogde samenhang. Daarbij geldt dat hoe breder het terrein waarop beleidssamenhang wordt nagestreefd is, hoe minder intensief en gedetailleerd het terrein kan worden gestuurd. Dat betekent dat wanneer op een breed terrein afstemming

en coördinatie nodig wordt geacht, deze in belangrijke mate zal moeten worden overgelaten aan de plannende instantie en niet moet worden gebonden aan een keurslijf van inhoudelijke en procedurele voorwaarden.

In dit verband moet de ontwikkeling naar provinciale Omgevingsplannen waarin het Streekplan, provinciale Waterhuishoudingsplan, Milieubeleidsplan en Verkeers en Vervoersplan worden geïntegreerd, zonder meer positief worden beoordeeld. Dit maakt het voor gemeenten en derden gemakkelijker een overzicht te verkrijgen van het vigerende provinciale beleid en verkleint de kans dat zich daarin tegenstrijdigheden voordoen. Zie voor meer informatie daarover ook de casus Milieubeleidsplan, die wordt gepresenteerd in Hoofdstuk 7 van dit rapport. Verder kan hier worden genoemd het voorstel als gedaan in het door het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgevoerde onderzoek naar planvormen in het stedelijke waterbeheer (Lulofs et al., 2004). Daarin is geopperd serieus te overwegen of gekomen kan worden tot een gemeentelijk omgevingsplan waarin structuurplan, gemeentelijk milieubeleidsplan en evt. een gemeentelijk waterplan kunnen worden geïntegreerd. In dat geval gaat het overigens om een voorstel tot integratie van niet-wettelijk verplichte planfiguren.

### **3.5 Beoordeling inhoudelijke en procedurele planvoorschriften (Stap 4)**

Tenslotte moet worden nagedacht over de vraag welke planvoorschriften noodzakelijk zijn om de gewenste sturingsambitie waar te maken. Om dezelfde redenen als eerder genoemd zou ook hier naar soberheid moeten worden gestreefd. Meer en meer gedetailleerde voorschriften gaan immers welhaast vanzelf gepaard met hogere administratieve lasten, terwijl deze voorschriften de verticale en horizontale beleidsafstemming kunnen belemmeren.

Bij een discussie over de planvoorschriften kan een onderscheid worden gemaakt tussen de inhoudelijke en de procedurele planvoorschriften. De inhoudelijke voorschriften hebben betrekking op de onderwerpen die in een plan aan de orde moeten komen en de beleidsmatige kaders waarbinnen het plan dient te worden opgesteld. De procedurele voorschriften stellen voorwaarden aan het planproces. Typische procedurele

planvoorschriften zijn voorschriften inzake overleg- en advies, inspraak, ter inzage legging en bezwaar- en beroepsmogelijkheden. In de toelichting bij Stap 1 is al vermeld dat de combinatie van inhoudelijke en procedurele planvoorschriften en andere regelgeving kan leiden tot een situatie waarin de beleidsruimte van de plannende instantie zodanig is ingeperkt dat beter van een planverplichting kan worden afgezien.

#### Inhoudelijke planvoorschriften

Over de inhoudelijke planvoorschriften kunnen geen specifieke aanbevelingen worden geformuleerd. De algemene aanbeveling is dat deze zo veel mogelijk dienen te worden beperkt. Behalve de eerder genoemde redenen van administratieve lastendruk en de mogelijke belemmering van de integrale afwegingen op decentraal niveau, moet hier ook worden verwezen naar de ontwikkeling die zich heeft voorgedaan van einddoelplanning naar procesplanning. De gedachte daarbij is dat lokale partijen zo veel mogelijk ruimte moet worden geboden om de inhoud van plannen zelf mede te bepalen. Dit vergroot de kans dat de plannen aansluiten op de lokale behoeften en daarmee ook de kans dat plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De vorm van inhoudelijke planvoorschriften loopt in de praktijk uiteen. Het kan gaan om gedetailleerde inhoudelijke voorschriften, maar ook om een stramien waaraan een plan zou moeten voldoen in de vorm van een lijst met onderwerpen die in het plan geadresseerd zouden moeten worden.

#### Procedurele voorschriften

Juist met betrekking tot de procedurele planvoorschriften hebben zowel de Commissie planprocedures als de MDW-werkgroep harmonisatie Planprocedures al veel concrete aanbevelingen geformuleerd. Deze worden hieronder samengevat.

#### *Voorgeschreven termijnen voor de herziening van plannen*

Deze zijn feitelijk overbodig omdat de decentrale overheden goed zelf kunnen beoordelen op welk moment een plan zou moeten worden herzien, terwijl een wettelijke termijn belangrijke nadelen kan hebben. Allereerst kan deze de afstemming met beleidsplannen waarvoor een andere herzieningstermijn geldt bemoeilijken. Ten tweede bestaat het gevaar dat plannen om een juridische reden worden herzien, terwijl de feitelijke problematiek daartoe geen aanleiding geeft.

### *Voorschriften met betrekking tot plantermijnen*

Hiervoor geldt hetzelfde. Ook deze zouden zo veel mogelijk beperkt moeten worden.

### *Overleg- en adviesvoorschriften*

Overlegverplichtingen en verplichtingen tot het inwinnen van advies kunnen in principe worden geschrapt. Integraal beleid voeren is de belangrijkste verantwoordelijkheid van decentrale overheden. De wijze waarop horizontale beleidsafstemming wordt gerealiseerd en de mate waarin advies wordt ingewonnen kan daarom goed aan de besturen van de decentrale overheden worden overgelaten.

### *Inspraakvoorschriften*

Deze voorschriften beogen een goede rechtsbescherming van de burger en kunnen daarom een belangrijke functie vervullen. De keerzijde van dergelijke voorschriften kan echter zijn dat de besluitvorming een moeizaam proces wordt. Inspraakvoorschriften zijn vooral relevant voor plannen die burgers rechtstreeks kunnen binden. In die situaties zou bij voorkeur een algemene inspraakverordening van toepassing moeten worden verklaard in plaats van dat sectorspecifieke inspraakvoorschriften worden geformuleerd. Een extra reden om terughoudend te zijn met een veelheid van inspraakvoorschriften is dat interactieve beleidsvoering op veel beleidsterreinen inmiddels gemeengoed is geworden.

### *Toezichtbepalingen*

Preventief toezicht in de vorm van goedkeuring is in vele gevallen een te omslachtige wijze van controle uitoefenen. Eerst wordt aan lokale partijen een zekere vrijheid gelaten door het geven van een *plan*verplichting. Vervolgens wordt deze door toezichtbepalingen weer ingeperkt. Ook voor dit type voorschriften geldt dat plannen die burgers rechtstreeks binden (externe werking hebben) zouden moeten worden voorzien van een verantwoorde preventieve en repressieve rechtsbeschermingprocedure. Voor andere plannen is dit veel minder van belang.



### **3.6 Administratieve lastenvermindering**

Eén van de aanleidingen voor de ontwikkeling van een beoordelingskader voor planverplichtingen is de ambitie om de door deze planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten voor de planvormende overheid te verminderen. Het gaat daarbij om alle kosten die de planvormende instantie moet maken als gevolg van de door het rijk opgelegde verplichtingen. In de praktijk gaat het daarbij vooral om menskracht (fte's). Deze is nodig voor:

- de bestudering van nieuwe rijksregelgeving
- de verzameling van nieuwe informatie dan wel de bewerking van bestaande informatie ten behoeve van de inhoud van nieuwe plannen
- het te doorlopen proces inclusief de daarin te realiseren afstemming,
- het voldoen aan eventuele toezichtbepalingen, variërend van een informatieplicht tot preventief toezicht.

Hieruit blijkt dat de omvang van de administratieve lasten sterk afhangt van de vormgeving van de planverplichting. In zijn algemeenheid geldt dat gedetailleerde inhoudelijke en procedurele planvoorschriften gepaard gaan met hoge administratieve lasten

Zoals eerder aangegeven zijn er behalve een reductie van de administratieve lasten nog andere, en misschien wel belangrijker, redenen om terughoudendheid te betrachten met het instrument planverplichting en de daarmee gepaard gaande planvoorschriften (Zie Hoofdstuk 2). Het beoordelingskader dient daarom meerdere doelen tegelijkertijd.

Het is niet moeilijk om uit het beoordelingskader af te leiden welke maatregelen bijdragen aan een gewenste reductie van de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten. In Tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende mogelijkheden daartoe waarbij in kwalitatieve zin wordt aangegeven in welke mate deze maatregelen aan zo'n reductie bijdragen.

**Tabel 3: Maatregelen gericht op een reductie van de administratieve lasten als gevolg van een planverplichting.**

<b>Maatregel</b>	<b>Reductie administratieve lasten</b>	<b>Toelichting</b>
1. Opheffen van de planverplichting	++	Afschaffen is de beste garantie voor administratieve lastenreductie
2. Opheffen, keuze voor alternatief richtlijnen	?	Het is onduidelijk of richtlijnen leiden tot een reductie van de administratieve lasten. Dat is o.a. afhankelijk van de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de naleving van deze richtlijnen. Om andere redenen (creëren van beleidsruimte) zijn richtlijnen overigens niet te verkiezen boven een planverplichting.
3. Opheffen, keuze voor alternatief subsidie	0	Subsidies leiden veelal tot nieuwe planverplichtingen waardoor deze maatregel neutraal uitpakt.
4. Opheffen, keuze voor communicatieve sturing	++	Deze vorm van sturing zal slechts beperkte inspanning van lokale overheden vergen. Daarom positief effect op administratieve lastendruk
5. Opheffen, keuze voor alternatieve vorm van informatie inwinnen	0	Effect is afhankelijk van de door het alternatief veroorzaakte administratieve lasten
6. Samenvoegen van plannen	+	Deze maatregel zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten, vooral vanwege besparing op procedurekosten
7. Vereenvoudigen van planvoorschriften	+	Dit kan eveneens aanzienlijke besparingen opleveren.

**Deel II:**

**Inventarisatie en case studies**



## **4. Inventarisatie Planverplichtingen en actuele beleidsontwikkelingen**

### **4.1 Inleiding**

Voor dit onderzoek zijn twee inventarisaties gemaakt. De eerste inventarisatie betreft de planverplichtingen die het rijk oplegt aan decentrale overheden. Welke soorten van planverplichtingen zijn er te onderscheiden? De resultaten daarvan worden gepresenteerd in Paragraaf 4.2. De tweede inventarisatie betreft de actuele beleidsontwikkelingen op rijksniveau die relevant zijn voor de discussie over planverplichtingen. De bevindingen daarvan worden samengevat in Paragraaf 4.3

### **4.2 Inventarisatie Planverplichtingen**

Bijlage II bij dit rapport bevat de resultaten van de inventarisatie van de op dit moment bestaande planverplichtingen. Uitgangspunt voor deze inventarisatie is de in Paragraaf 1.2. gepresenteerde definitie van een planverplichting als: *‘een bij of krachtens wet of regel van rijkswege voorgeschreven dan wel als subsidievoorwaarde geëist besluit, vastgesteld door andere overheden, waarin een beschrijving wordt gegeven van het te voeren en/ of gevoerde beleid op korte, middellange of lange termijn terzake van één of meer beleidsterreinen dan wel onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen respectievelijk daartussen.’* Deze definitie sluit planverplichtingen uit die slechts financieel van aard zijn evenals facultatieve plannen. Verder is er voor gekozen om planverplichtingen in verband met specifieke uitkeringen die vóór 31 december 2005 aflopen niet op te nemen in het overzicht.

Voor de tabel is vooral gebruik gemaakt van de bestaande overzichten en inventarisaties van planverplichtingen. Omdat het aantal actuele overzichten van planverplichtingen beperkt is gebleken, is er voor gekozen om beperkt aanvullend bronnenonderzoek te doen. Voor het in Bijlage II gepresenteerde overzicht is gebruik gemaakt van:

1. informatie van de websites van de verschillende ministeries (behalve Algemene Zaken en Defensie),
2. enkele andere relevante web-sites (zie daarvoor de lijst met referenties)
3. het overzicht Specifieke Uitkeringen 2003 (BZK/Financiën),
4. het rapport van de MDW-werkgroep Harmonisatie Planprocedures (2000)
5. een quick-scan van 592 reacties binnen de database van *wet- en regelgeving in de Sdu Wettenbank*.
6. een quick-scan van planverplichtingen in het sociale domein (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004a).

Tenslotte is een belronde gemaakt langs enkele organisaties (ministerie van VWS, ministerie van SZW, Ministerie van V&W, het VNG, en het IPO) om na te gaan welke overzichten er bestaan van planverplichtingen die het rijk oplegt aan andere overheden. Dit heeft slechts beperkte aanvullende informatie opgeleverd.

Twee databronnen verdienen een nadere toelichting:

#### Overzicht specifieke uitkeringen 2003:

Planverplichtingen die voortkomen uit Specifieke uitkeringen zijn in de tabel herkenbaar door de verwijzingen naar een paginanummer in het rapport Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003. Op de betreffende pagina is nadere informatie te vinden over de specifieke planverplichting, bijvoorbeeld op p. 217 een *Voortgangsrapportage Breedtesport*.

Planverplichtingen uit het Overzicht 2003 zijn *niet* opgenomen in de tabel als het betreft een:

- specifieke uitkering met 'geen enkel vervolg'
- specifieke uitkering, waarvan oude verplichtingen lopen tot en met 31 december 2005
- enkel financiële verantwoording (dus geen gevraagde beleidsinformatie)
- specifieke uitkering voor uitvoering zonder planverplichtingen (bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden).

Bij de *wel* opgenomen planverplichtingen is er in het bijzonder op gelet dat:

- bij het kopje *Taken & Bevoegdheden Ontvanger* een plan wordt gevraagd

- bij het kopje *Output* een specifiek plan wordt genoemd, bijv. een Landschapsontwikkelingsplan
- na het verloop van oude verplichtingen de regeling doorloopt (ook als oude verplichtingen lopen tot 2005).

#### Quick-scan van Sdu wettenbank:

Via de website [wettenbank.sdu.nl](http://wettenbank.sdu.nl) is een database in te zien van Nederlandse wet-en regelgeving. Via een zoekfunctie is het mogelijk om specifieke informatie te verkrijgen.

Voor dit onderzoek is de volgende zoekfunctie gegeven:

- Zoek de volledige tekst door op het woord 'plan', binnen alle soorten van wet- en regelgeving geldig op de datum 1 januari 2004.

Deze zoekfunctie heeft 592 reacties (hits) opgeleverd. De onderzoeker heeft al deze wet-en regelgeving geanalyseerd (gezocht waarnaar het woord 'plan' verwees) en bepaald of er sprake was van een planverplichting volgens de hierboven vermelde definitie.

Het overzicht predendeert geen volledigheid en moet daarom als een indicatief overzicht worden beschouwd. Het geeft inzicht in de soorten van planverplichtingen. Zo wordt duidelijk dat een groot aantal planverplichtingen samenhangt met Specifieke Uitkeringen van het Rijk aan de decentrale overheden.

### **4.3 Overzicht actuele beleidsontwikkelingen**

Behalve een indicatief overzicht van de planverplichtingen die het rijk oplegt aan decentrale overheden is voor dit onderzoek een overzicht gemaakt van de actuele beleidsontwikkelingen op rijksniveau met relevantie voor de discussie over planverplichtingen. Dit overzicht is opgenomen in Bijlage III bij dit rapport.

Uit dit overzicht blijkt dat er veel relevante ontwikkelingen plaatsvinden en dat veel van deze ontwikkelingen bovendien kunnen leiden tot een aantoonbare reductie van het aantal planverplichtingen en/of van de met deze verplichtingen samenhangende planvoorschriften. Opvallend is ook dat de Tweede Kamer in een aantal gevallen expliciet aandacht besteedt aan de administratieve lasten in verband met

planverplichtingen. De context waarin dit onderzoek plaatsvindt lijkt daarmee een wezenlijk andere dan die waarin het onderzoek van de Adviescommissie sanering planprocedures (1985) en zelfs de MDW-werkgroep Harmonisatie planprocedures (2000) hun werkzaamheden verrichtten.

Hoewel de algemene tendens er dus een lijkt te zijn van een vermindering van planverplichtingen, springen twee recente ontwikkelingen in het oog. Een beleidsterrein waar recentelijk feitelijk is besloten tot tal van *nieuwe* planverplichtingen en planvoorschriften is het beleidsterrein van de Rampenbestrijding. Deze casus wordt verder uitgewerkt in Hoofdstuk 6 van dit rapport. De tweede uitzondering is het waterbeheer. Recentelijk is de Waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen verplicht gesteld (is nieuw planvoorschrift). In het volgende Hoofdstuk wordt deze casus met behulp van de *Planwijzer* geanalyseerd. In het kader van de Integrale Waterwet wordt o.a. gesproken over de *mogelijkheid* om een stedelijk of gemeentelijk waterplan verplicht te stellen. Tenslotte heeft de Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving (2004) onlangs geadviseerd om in verband met de problematiek van stedelijke grondwateroverlast een Waterakkoord tussen de betrokken partijen verplicht te stellen.



## **5. Case studie watertoets**

### **5.1 Om welke verplichting gaat het?**

Het gaat in deze casus om het 'Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)' (Staatsblad 2003, 294). Volgens dit besluit is het verplicht om een waterparagraaf op te nemen in de toelichting bij ruimtelijke plannen van provincies, regionale openbare lichamen en gemeenten (streekplan, regionaal structuurplan, structuurplan en bestemmingsplan). Dit houdt in dat een beschrijving wordt gegeven van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Het begrip waterhuishouding dient volgens de Nota van Toelichting bij het besluit breed te worden opgevat, d.w.z. dat het gaat om veiligheid en wateroverlast (waterkwantiteit), maar ook om de gevolgen van het ruimtelijk plan voor de waterkwaliteit en verdroging. Behalve de plicht om een waterparagraaf op te nemen bevat het besluit geen nadere inhoudelijke en procedurele planvoorschriften. Voor wat betreft het toezicht op het gebruik van de watertoets wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van goedkeuring en toetsing in de ruimtelijke ordening.

### **5.2 Historische en beleidsmatige context**

In de jaren negentig van de vorige eeuw is Nederland een aantal malen opgeschrikt door ernstige wateroverlast. Dit gold zowel voor de extreem hoge waterstanden in de grote rivieren als de wateroverlast in het regionale watersysteem.

Sinds de wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 d.d. 22 mei 2000 zijn burgemeesters en wethouders al verplicht om bij de voorbereiding van een structuurplan of een bestemmingsplan overleg te plegen met de besturen van bij het plan betrokken waterschappen (Staatsblad 2000, 234). Uit de Nota van Toelichting bij dat besluit blijkt dat deze verplichting er op was gericht om de relatie tussen de planvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding te versterken.

Op 31 augustus 2000 bracht de Commissie Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw (De commissie van Tielrooij) een gezaghebbend advies uit. Deze commissie pleitte o.a. voor een watertoets bij voorgenomen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Het Kabinet heeft zich in het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' aangesloten bij de conclusies en adviezen van de Commissie Van Tielrooij.

In de Startovereenkomst Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw die begin 2001 is ondertekend door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, is afgesproken dat partijen vanaf dat moment een watertoets zouden gaan toepassen. In een interdepartementale en interbestuurlijke werkgroep met vertegenwoordigers van bovengenoemde partijen is de watertoets vervolgens beleidsmatig verder ingevuld. In deze werkgroep zijn onder andere een Handreiking en een Bestuurlijke notitie Watertoets vastgesteld die ter informatie aan de Tweede kamer zijn aangeboden (Kamerstukken II 2001-2002, 27625, nr. 14).

Bij motie van het lid van de Tweede Kamer Van den Berg, ingediend op 25 juni 2001, is de regering gevraagd om de regeling van de watertoets wettelijk te verankeren in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 (Kamerstukken II 2000-2001, 27 625, nr. 8). Deze motie is op 5 juli 2001 met algemene stemmen aanvaard.

### **5.3 Toepassing van de Planwijzer**

#### Stap 1: Beoordeling sturingsambitie rijksoverheid

In de eerste Stap van de Planwijzer gaat het om de beoordeling van de sturingsambitie van de rijksoverheid. Heeft de rijksoverheid wel voldoende reden om te willen sturen en wat is eigenlijk de sturingsfunctie die de betreffende planverplichting vervult?

De verplichting tot opname van een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen houdt feitelijk een verplichting in om in de besluitvorming over ruimtelijke plannen rekening te houden met één specifiek aspect, namelijk de waterhuishoudkundige gevolgen van dat plan. Het betrekken en afwegen van verschillende belangen in de besluitvorming is de kerntaak van gemeente- en provinciebesturen (als vormen van algemeen bestuur). Dit houdt in dat wanneer

provincies en gemeenten hun taak naar behoren uitvoeren, een dergelijke planverplichting feitelijk overbodig is. Dit geldt overigens ook voor het sinds 2000 verplichte bestuurlijke vooroverleg met de waterschappen. Beide planvoorschriften hebben als doel om horizontale beleidsafstemming te realiseren. De Adviescommissie sanering planprocedures heeft er in 1985 al op gewezen dat verplichtingen die enkel tot doel hebben om horizontale beleidsafstemming te realiseren in beginsel overbodig zijn (Adviescommissie sanering planprocedures, 1985, p. 39).

In de interviews zijn twee redenen aangevoerd waarom toch is gekozen voor een wettelijke verplichting en waarom deze verplichting ook een nuttige functie heeft. In de beleidspraktijk geven de 'harde' (korte termijn economische) belangen vaak de doorslag in de afwegingen die decentrale overheden maken. Relatief zwak vertegenwoordigde 'belangen', zoals milieu en water, dreigen daardoor gemakkelijk ondergesneeuwd te raken. Een wettelijke verplichting kan er toe bijdragen dat deze 'belangen' beter worden gehoord en meegenomen. Hier geldt: 'Where you stand depends on where you sit'. Terwijl de VNG zich kritisch heeft opgesteld ten opzichte van deze planverplichting, geven vertegenwoordigers van het (water)sectorbelang bij individuele gemeenten aan sturing vanuit het rijk gewenst te vinden. Vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is naar voren gebracht dat de wettelijk verplichte waterparagraaf in een aantal gevallen goed werkt als middel om gemeenten er toe te bewegen waterhuishoudkundige aspecten serieus mee te nemen in locatiekeuzen.

Tenslotte speelt mee dat gemeenten en provincies weliswaar geacht worden integrale afwegingen te maken, maar dat in de praktijk meerdere malen is gebleken dat water niet expliciet in de besluitvorming is betrokken. Zowel de geïnterviewde rijks- als gemeentelijke vertegenwoordigers geven daarvan enkele voorbeelden. De planverplichting wordt, kortom, gebruikt om decentrale overheden te verplichten tot zaken die ze zonder een planverplichting eigenlijk ook al zouden moeten doen, maar in de praktijk nalaten te doen.

#### Stap 2: Overweging alternatieve sturingsinstrumenten

Op basis van de planwijzer wordt aanbevolen alternatieve vormen van sturing serieus te overwegen. Dat geldt zeker wanneer de belangrijkste sturingsfunctie is om aandacht te vestigen op een nieuw beleidsaspect, zoals in deze casus het geval is. In dat geval kan

immers ook worden gedacht aan de mogelijkheid van communicatieve of financiële sturing.

Opmerkelijk aan deze casus is dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met VNG, IPO en Unie van Waterschappen tal van alternatieve sturingsvormen heeft gebruikt/ geïnitieerd. De Startovereenkomst Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw is een voorbeeld van een Bestuursakkoord, waarin *nota bene* afspraken zijn gemaakt over toepassing van de watertoets. Er is een handleiding watertoets geschreven, er is een helpdesk voor de watertoets ingericht, er zijn voorbeeldprojecten gestart en het Ministerie heeft opleidingen voor gemeente-, provincie- en waterschapsambtenaren mede-gefinancierd. Er is dus een grote communicatieve (en financiële) inspanning geleverd. In de Nota van Toelichting wordt bovendien terecht gewezen op het 'steeds breder bestuurlijk draagvlak' voor de verdere versterking van de relatie tussen ruimtelijke ordening en het waterbeleid (Staatsblad 2003, 294, p.4). Het is opvallend dat terwijl het ministerie bezig was met een grootschalige bewustwordingscampagne, de Tweede Kamer de motie Van den Berg met algemene stemmen heeft aanvaard en daarmee heeft besloten tot een nieuwe planverplichting.

Eén van de gemeentelijke respondenten wees er echter ook op dat 'zachte' sturingsinstrumenten, zoals bestuursconvenanten, vaak terzijde worden gelegd door de planjuristen van gemeenten. Een wettelijke verplichting is volgens deze respondent een betere garantie dat daadwerkelijk aandacht wordt besteed aan de waterhuishoudkundige aspecten.

### Stap 3: Beoordeling mogelijkheden van samenvoegen/ integreren met andere planverplichtingen

In deze casus gaat het feitelijk niet om een nieuwe planverplichting maar om een nieuw planvoorschrift (namelijk de verplichting tot opname van een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen) voor reeds bestaande planfiguren (structuurplan/ bestemmingsplan/ streekplan). Wel is volgens een van de respondenten gekeken naar de mogelijkheid om de watertoets waar dat aan de orde is te integreren met de MER-verplichting. Dat is lastig gebleken omdat deze twee vormen van toetsing naar aard en verschijningsvorm te veel van elkaar verschillen. Bij de waterparagraaf gaat het immers om de verslaglegging van een bestuurlijke afweging, terwijl het bij een MER-verplichting

gaat om een technisch-inhoudelijke/ wetenschappelijke verantwoording van het gevoerde beleid.

#### Stap 4: Beoordeling mogelijkheden voor vereenvoudiging van planvoorschriften

Zoals eerder vermeld zijn er in het besluit van 3 juli 2003 geen andere planvoorschriften opgenomen dan de verplichting tot opname van een Waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen. In de Nota van Toelichting is te lezen dat er bewust voor is gekozen om niet het gehele watertoetsproces voor te schrijven. Dergelijke gedetailleerde procedurevoorschriften zouden een goede afstemming met andere beleidsterreinen alleen maar belemmeren. Nu het eindresultaat van de Watertoets in de vorm van een verplichte Waterparagraaf wettelijk is verplicht, had er voor gekozen kunnen worden om de in 2000 opgelegde verplichting tot bestuurlijk vooroverleg met de waterschappen te schrappen. Dat is echter niet gebeurd. De cumulatie van voorschriften heeft geleid tot een situatie waarin een onderdeel van het watertoets proces (het verplichte bestuurlijke vooroverleg) en de vorm van het eindresultaat (de waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen) wettelijk zijn verplicht.

## **5.4 Administratieve lasten**

In de Nota van toelichting is expliciet aandacht besteed aan de financiële consequenties die het besluit heeft voor de decentrale overheden. Een dergelijke beschouwing is ook verplicht in de toelichting bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. In de nota is opgemerkt dat het besluit op zichzelf geen financiële consequenties heeft voor de decentrale overheden. De argumentatie daarbij is de volgende: 'Wanneer een waterbeheerder in het kader van het vooroverleg waterhuishoudkundige gegevens heeft versterkt, verplichten de genoemde bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht namelijk reeds tot een beschrijving in de toelichting van het ruimtelijke plan met betrekking tot die waterhuishoudkundige gegevens' (Staatsblad 2003, 294, Nota van Toelichting p. 7) Houdt dit nu automatisch in dat de planverplichting feitelijk overbodig is? Dat is niet het geval, maar door deze toelichting wordt wel duidelijk wat de belangrijkste functie van de planverplichting is, namelijk om gemeenten te verplichten tot zaken die ze eigenlijk reeds behoren te doen, maar in de praktijk nog niet (in alle gevallen) doen.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat gemeenten, waterschappen en provincies in de praktijk wel degelijk een extra inspanning moeten leveren om aan de verplichting van een waterparagraaf te voldoen. Interessant daarbij is overigens ook de observatie dat sommige gemeenten afspraken maken met waterschappen over een gemakkelijk te kopiëren en in te voegen standaard waterparagraaf voor de kleine bestemmingsplannen. Op deze wijze wordt geprobeerd om de hoeveelheid extra werk te beperken.

## **5.5 Feitelijke werking van de planverplichting**

Uit de interviews blijkt, zoals eerder opgemerkt, dat de waterparagraaf de functie heeft om de relatief zwakke positie van het beleidsveld water in de integrale ruimtelijke afweging te versterken en vooral om gemeenten en provincies die niet doen wat ze eigenlijk al wel behoren te doen, namelijk een goede, beargumenteerde belangenafweging maken, te dwingen dat wel te doen. Er zijn echter ook kritische opmerkingen gemaakt over de feitelijke werking van de waterparagraaf. De respondenten vragen zich af of het eigenlijke probleem wel wordt opgelost door de verplichting van een waterparagraaf. De kern van het probleem is dat de ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders in de praktijk veelal niet vanaf het vroegst mogelijke stadium van ruimtelijke ontwikkelingen gezamenlijk optrekken, terwijl ze dat voor een goede inbreng van waterhuishoudkundige aspecten in de ruimtelijke ordening wel zouden moeten doen. De combinatie van een verplicht bestuurlijk vooroverleg en de verplichte waterparagraaf bieden daarvoor nog steeds geen garantie. Zie daarvoor ook bijvoorbeeld van der Vlist en Wagemaker (2003) die eerder constateerden dat de meerwaarde en doorwerking van de watertoets in belangrijke mate afhangt van de vroegtijdigheid van de interactie.

## 5.6 Conclusie

Het gaat in deze casus feitelijk niet om een nieuwe planverplichting, maar om een nieuw planvoorschrift. Er is bovendien bewust voor gekozen om de planverplichting sober vorm te geven door enkel het eindresultaat en niet het gehele watertoets*proces* verplicht voor te schrijven. Deze constatering is van belang om een en ander in de juiste proporties te bezien.

Op basis van de planwijzer zijn er echter geen zwaarwegende redenen aan te wijzen om in dit geval voor een verplicht planvoorschrift te kiezen. De Waterparagraaf is enkel gericht op de realisatie van horizontale beleidsafstemming hetgeen tot de kerntaak van gemeenten en provincies moet worden gerekend. Een extra reden om dit planvoorschrift kritisch te beschouwen is dat betrokken partijen (Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen) vanaf de ondertekening van de Startovereenkomst Waterbeheer 21e eeuw gezamenlijk optrokken en daarbij ook al afspraken hadden gemaakt om de watertoets toe te passen. Het is in die context opmerkelijk te noemen dat de Tweede Kamer de motie Van den Berg met algemene stemmen heeft aanvaard. Tenslotte is het (zeer) de vraag of een verplichte waterparagraaf de kern van het probleem wel oplost. Hoe lastig te realiseren ook, de oplossing ligt in dit geval in een attitude- en cultuurverandering bij betrokken partijen. De door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geïnitieerde vormen van communicatieve sturing lijken daarvoor een beter perspectief te bieden. Tegelijkertijd moet worden erkend dat de sectorbelangenbehartigers zich door de wettelijke verplichting gesteund voelen. In deze casus geldt dus ook 'Where you stand depends on where you sit'.





## 6. Case studie Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan

### 6.1 Om welke verplichtingen gaat het?

Het gaat in deze casus om de 'Wet van 13 april 2004 tot wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding)' (Staatsblad 2004, 184). De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr) is op 1 juli 2004 in werking getreden. De Wkr voorziet in een viertal verplichte planfiguren, te weten het gemeentelijk *Rampenplan*, het *Rampbestrijdingsplan* dat een burgemeester per risico als benoemd in het rampenplan moet vaststellen, het interdisciplinaire *Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding* dat wordt vastgesteld door het bestuur van de regionale brandweer en, tenslotte, het *Organisatieplan* dat per hulpverleningsdienst moet worden opgesteld. Voor dit onderzoek is nagegaan welke *nieuwe* verplichtingen de Wkr oplegt aan de *gemeenten* (t.o.v. de verplichtingen die al bestonden vóór 1 juli 2004). Het gaat daarbij om nieuwe verplichtingen in verband met het Rampenplan, het Rampbestrijdingsplan alsmede om nieuwe toezichtbepalingen voor de gemeentelijke rampenbestrijding.

#### Nieuwe voorschriften voor het Rampenplan (ingevolge de Wkr)

Artikel 3 van de Wkr vervangt de artikelen 3 en 4 van de (oude) Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). Het gemeentelijke rampenplan was ook onder het oude regime een wettelijk verplichte planfiguur. In de Wkr zijn echter enkele belangrijke additionele planvoorschriften opgenomen. Nieuw is een bepaling inzake de herziening van de gemeentelijke rampenplannen. Deze plannen dienen nu vierjaarlijks te worden vastgesteld (Artikel 3, lid 1). Daarnaast is een actualisatieplicht opgenomen: 'Het rampenplan wordt tussentijds geactualiseerd, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven' (Artikel 3, lid 2).

In de Wkr zijn ook enkele nieuwe *inhoudelijke* planvoorschriften opgenomen. Behalve een overzicht van de *soorten* rampen en zware ongevallen die de gemeente bedreigen

en de mogelijke gevolgen daarvan, moet nu ook in het plan worden opgenomen een overzicht van de *risicovolle situaties* binnen de gemeente waarbij zich een ramp of zwaar ongeval kan voordoen en de mogelijke gevolgen daarvan (Artikel 3, lid 3).

Gemeenten wordt verder verplicht om beleid vast te stellen ten aanzien van het vaststellen van Rampbestrijdingsplannen. Dit beleid dient in ieder geval een overzicht te bevatten van rampen en zware ongevallen waarvan de plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn en waarvoor een Rampbestrijdingsplan wordt vastgesteld alsmede een termijn waarbinnen dat zal worden vastgesteld (Artikel 3, lid 4). Verder is nieuw de verplichting om in het rampenplan op te nemen een plan met betrekking tot psychosociale nazorg (Artikel 3, lid 5 sub i). Tenslotte is toegevoegd de verplichting om het plan ter informatie toe te sturen aan de hoofdofficier van justitie (Artikel 3, lid 7).

#### Nieuwe voorschriften voor het Rampbestrijdingsplan (ingevolge de Wkr)

Ook voor het Rampbestrijdingsplan is een aantal wijzigingen en nieuwe verplichtingen opgenomen in de Wkr. Allereerst is van belang dat de Burgemeester wordt verplicht om Rampbestrijdingsplannen op te stellen voor het in Artikel 3, lid 4 bedoelde overzicht van rampen en zware ongevallen (Artikel 4, lid 1). De burgemeester heeft, anders dan in het verleden, geen beleidsvrijheid meer als het gaat om de vraag of er al dan niet Rampbestrijdingsplannen moeten worden opgesteld. Evenals voor het Rampenplan is ook voor het Rampbestrijdingsplan een herzieningstermijn van vier jaar voorgeschreven (Artikel 4, lid 1) en is een tussentijdse actualisatie verplicht indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven (Artikel 4, lid 3).

#### Nieuwe voorschriften aangaande het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding (ingevolge de Wkr)

De Artikelen 7 en 8 van de Wkr gaan expliciet in op de provinciale toetsing van de voorbereiding van de rampenbestrijding. Gedeputeerde Staten toetsen de rampenplannen (en de beheersplannen), de commissaris van de Koningin toetst de rampbestrijdingsplannen. Deze artikelen geven verder aan wat moet gebeuren indien het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester verzuimen een rampenplan respectievelijk rampbestrijdingsplannen vast te stellen. Daarnaast wordt bepaald dat Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning de Rampenplannen respectievelijk de Rampbestrijdingsplannen toetsen op de wettelijke

vereisten. De Rampenplannen worden getoetst op de in Artikel 3 van de wet genoemde onderwerpen, de Rampbestrijdingsplannen op de in Artikel 4 genoemde onderwerpen.

Artikel 3 lid 8 van de Wkr luidt: 'Bij algemene maatregel van bestuur kunnen criteria worden vastgesteld waaraan Gedeputeerde Staten ingevolge artikel 7 de kwaliteit van het rampenplan toetsen. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat kwaliteitseisen voor een rampenplan worden ontwikkeld die vervolgens in een algemene maatregel van bestuur zullen worden verankerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 41).

Artikel 4, lid 6 luidt: 'Bij algemene maatregel van bestuur kunnen criteria worden vastgesteld waaraan de commissaris van de Koning ingevolge artikel 8 de kwaliteit van het rampbestrijdingsplan toetst'. In de memorie van toelichting wordt hier aangegeven dat de provincie in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties criteria ontwikkeld en dat deze bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld (Ibid.).

De criteria waaraan de verschillende plannen moeten voldoen zijn vastgelegd in het 'Besluit van 18 mei 2004 tot vaststelling van criteria voor de toetsing van de kwaliteit van het rampenplan, het rampbestrijdingsplan en het beheersplan en tot vaststelling van eisen omtrent de inhoud van het organisatieplan (Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding)' (Staatsblad 2004, 241). Paragraaf 2 van dit Besluit bevat de toetsingscriteria voor rampenplannen, Paragraaf 3 die voor de Rampbestrijdingsplannen.

Tenslotte is van belang dat de Wkr ook voorziet in toetsing van de voorbereiding van de rampenbestrijding door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ingevolge Artikel I, onderdeel E van de Wkr is Artikel 19 van de Brandweerwet 1985 tekstueel aangepast. Hierdoor wordt, aldus de Memorie van Toelichting (p. 39), buiten twijfel gesteld dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) 'de mogelijkheid heeft om onderzoek te doen naar de wijze waarop bestuursorganen de taken uitvoeren in het kader van de voorkoming van, voorbereiding op en de bestrijding van brand, rampen en zware ongevallen.'

## 6.2 Historische en beleidsmatige context

In de afgelopen jaren is Nederland een aantal malen getroffen door ernstige rampen en zware ongevallen. Inzicht in de maatschappelijke en politieke impact van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam is voor een goed begrip van deze casus van belang. De Memorie van Toelichting bij de Wkr geeft aan dat deze wet een uitwerking vormt van de diverse maatregelen die zijn voorgesteld naar aanleiding van evaluatiestudies van deze twee rampen en het Kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding van de Rampenbestrijding (Kamerstukken II, 2000/01, 27 795 Nrs. 1-2). Uit verschillende onderzoeken en evaluaties kwam naar voren dat er een aantal lacunes zijn in de voorbereiding van de rampenbestrijding. Deze zijn in Paragraaf 1.2 van de Memorie van Toelichting bij de Wkr samengevat. Geconstateerd is dat:

- a. de inhoudelijke samenhang met betrekking tot de voorbereiding van de rampenbestrijding ontbreekt. Daarbij wordt o.a. aangegeven dat er onvoldoende samenhang bestaat tussen het beleid om risico's te voorkomen en te beperken, de opbouw van de gemeentelijke en regionale rampenbestrijdingsorganisatie onvoldoende is afgestemd op de aanwezige risico's en dat aan de planvorming (*rampenplan en rampbestrijdingsplan*) slechts sporadisch een risico-inventarisatie vooraf gaat. Daardoor vindt onvoldoende een gestructureerde voorbereiding plaats op rampen en zware ongevallen (Memorie van Toelichting, p.2);
- b. de organisatorische en bestuurlijke samenhang onvoldoende is. Daarbij wordt o.a. opgemerkt dat er onvoldoende zicht is op de voorbereiding op de rampenbestrijding bij zowel gemeenten (en dus de gemeentelijke diensten), de regio en de provincie (Ibid., p.3);
- c. het ontbreekt aan inzicht in de kwaliteit en de voortgang van de opbouw van de rampenbestrijding. Daarbij wordt onder andere gemeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen inzicht heeft in de 'mate waarin de provincies en gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp' (Ibid., p. 3).

Als oplossingsrichtingen heeft het Kabinet gekozen voor (1) het verder versterken van de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding, (2) het verder versterken van de

organisatorische en bestuurlijke coördinatie ten behoeve van een integrale aanpak en (3) het verbeteren van het kwaliteits- en toezichtarrangement rampenbestrijding. (Memorie van Toelichting, p. 3).

Op deze oplossingsrichtingen te kunnen realiseren moest een aantal wetten op onderdelen worden aangepast. Daartoe strekt de Wkr, die op 9 september 2003 met algemene stemmen is aangenomen door de Tweede Kamer.

### **6.3 Toepassing van de Planwijzer**

#### Stap 1: Beoordeling sturingsambitie rijksoverheid

In de eerste Stap van de Planwijzer gaat het om de beoordeling van de sturingsambitie van de rijksoverheid. Heeft de rijksoverheid wel voldoende reden om te willen sturen en wat is eigenlijk de sturingsfunctie die de betreffende planverplichting vervult? Op het eerste gezicht lijken er geen zwaarwegende redenen te zijn voor het opleggen dan wel het verder aanscherpen van planverplichtingen voor de rampenbestrijding. De rampenbestrijding (en de voorbereiding daarop) is immers een gemeentelijke verantwoordelijkheid bij uitstek en gemeenten moeten in beginsel zelf in staat worden geacht om daar een goede invulling aan te geven.

Het is interessant om nog eens te lezen wat de Adviescommissie Sanering Planprocedures hier in 1985 over schreef. Deze Commissie had grote bedenkingen tegen de planverplichtingen zoals die werden voorgesteld in het voorstel van de Rampenwet (Adviescommissie sanering planprocedures, 1985, p. 56). In deze Rampenwet werden in 1985 drie planfiguren geïntroduceerd, te weten het gemeentelijk rampenplan, de rampbestrijdingsplannen en het provinciaal coördinatieplan. In deze wet werden verder enkele inhoudelijke en procedurele planvoorschriften opgenomen. De Adviescommissie Sanering Planprocedures merkte daarover het volgende op: 'Het is zeer de vraag of de zeer omvangrijke en ingewikkelde plannen een snel en daadkrachtig optreden in geval zich werkelijk een ramp voordoet niet eerder zullen belemmeren dan bevorderen, of, indien men wel snel en effectief optreedt dat een gevolg is van het hebben van een gemeentelijk rampenplan' (Ibid., p. 58). Volgens de commissie gaat het er feitelijk om dat de gemeenten een draaiboek hebben liggen voor het geval zich een

ramp voordoet. Daarvoor zou naar het oordeel van de commissie geen planverplichting nodig zijn. Dit oordeel/ advies moet natuurlijk in de juiste context worden beschouwd. Het gaat immers om een rapport van zo'n 20 jaar oud en er is inmiddels natuurlijk wel het een en ander gebeurd. Het is daarom ook niet gezegd dat deze commissie op dit moment tot een soortgelijk oordeel zou komen.

In de Memorie van Toelichting bij de Wkr is expliciet vermeld dat de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding primair bij de gemeentebesturen ligt. (Memorie van Toelichting, p.1). Er zijn twee belangrijke redenen aan te wijzen waarom, ondanks de onbetwiste primaire gemeentelijke verantwoordelijkheid, toch is besloten om de gemeenten door middel van wetgeving en een serie van planverplichtingen aan te sturen. De eerste reden is dat uit diverse onderzoeken die eind jaren negentig zijn uitgevoerd is gebleken dat de voorbereiding van de rampenbestrijding in een aantal gemeenten niet op orde is. Dit beeld werd nog eens bevestigd door de evaluatiestudies van de rampen in Enschede en Volendam.

De tweede reden is dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weliswaar niet de eerstverantwoordelijke is voor de rampenbestrijding, maar wel een belangrijke systeemverantwoordelijkheid heeft, een eindverantwoordelijkheid dus voor het systeem van de rampenbestrijding in Nederland. Daarbij moet volgens een van de respondenten worden bedacht dat wanneer de rampenbestrijding faalt, de Minister daarover door zowel het Parlement als de media wordt aangesproken. Hoewel sturing via planverplichtingen in dit geval strikt genomen niet geëigend is (rampenbestrijding is immers primair de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten), is het op zijn minst begrijpelijk dat het rijk na de evaluaties van Enschede en Volendam heeft gekozen voor een 'top down' benadering waarbij in de Wkr diverse nieuwe planverplichtingen zijn opgelegd. Getuige de aanvaarding van de Wkr met algemene stemmen was de Tweede Kamer van mening dat de Minister op deze wijze een goede invulling geeft aan zijn systeemverantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding.

Voor een goed functionerende rampenbestrijding is niet alleen een systematische planning, maar ook een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling van belang zodat competentiestrijd tussen Burgemeester, Commissaris van de Koningin en Minister tijdens crises kan worden voorkomen.

Eén van de respondenten probeert te verklaren waarom sommige gemeenten hebben gefaald. Hij stelt: 'Burgemeesters zijn geen rationele besluitvormers, reageren daarentegen vaak op piepgeluiden.' Positieve uitzonderingen zijn er volgens deze respondent ook, waaronder burgemeester d'Hondt. Ook in de gemeenteraad zou het onderwerp rampenbestrijding onvoldoende leven. De respondent zegt voorbeelden te kennen van gemeenten waar onderzoeksbevindingen na een ramp als een hamerstuk worden behandeld en vervolgens weer van de agenda verdwijnen.

Eén van de gemeentelijke respondenten is zondermeer positief over de nieuwe planverplichtingen. Deze dragen er toe bij dat de gemeenteraad aandacht heeft voor het onderwerp rampenbestrijding en dat daarvoor voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Waar anders intern moet worden 'gevochten' voor aandacht voor een beleidsonderwerp, is die aandacht door de wettelijke verplichting min of meer vanzelfsprekend geworden.

#### Stap 2: Overweging alternatieve sturingsinstrumenten

Zeker in dit geval waarin, gezien de belangrijke eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rampenbestrijding, een veelheid aan nieuwe planverplichtingen die de gemeentelijke autonomie inperken nu niet direct voor de hand ligt, is het van belang om alternatieve vormen van sturing te overwegen. Alternatieven voor de nieuwe planverplichtingen hebben echter nauwelijks een rol gespeeld in het politieke en maatschappelijke debat (behalve dan het eenvoudig achterwege laten van deze verplichtingen). Wel is er door enkele partijen op gewezen dat extra financiële middelen voor de rampenbestrijding meer zoden aan de dijk zet dan nieuwe planverplichtingen.

Eén van de respondenten wees er echter op dat de rijksoverheid in de afgelopen decennia al tal van alternatieve sturingsinstrumenten heeft gebruikt. Zo zijn door het Ministerie, maar ook door de VNG diverse handleidingen voor rampenplannen en rampbestrijdingsplannen geschreven en is er diverse malen financiële steun gegeven voor de voorbereiding op de rampenbestrijding. En vanzelfsprekend is er intensief gecommuniceerd en overlegd. Volgens deze respondent is uit diverse studies en rapporten echter overduidelijk gebleken dat deze wijze van sturing niet tot het gewenste effect heeft geleid. Respondent ziet de Wkr daarom als 'de kroon' op de rampenbestrijding. Hij merkt op dat de (nieuwe) wettelijke planfiguren zeker geen

garantie bieden dat het vanaf nu altijd goed gaat, maar dat een goede, systematische planvorming wel een noodzakelijke vereiste is voor een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding.

In het politieke en maatschappelijke debat over de Wkr is door diverse partijen gewezen op het gevaar van 'planfixatie'. Velen erkennen het gevaar dat partijen straks zo druk bezig zijn met het voldoen aan de diverse opgelegde planverplichtingen en planvoorschriften dat ze daardoor te weinig aandacht hebben voor de uitvoeringspraktijk zelf. De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) heeft in haar advies over het voorstel van wet voor de Wkr aangegeven dat 'het wettelijk vastleggen van planverplichtingen en het verscherpen van toezicht niet automatisch zal leiden tot kwaliteitsverbetering. In tegendeel! Het kan er ook gemakkelijk toe leiden dat er een 'planfixatie' ontstaat en het uiteindelijke resultaat slechts zal zijn een bureaucratisering en juridisering van de rampenbestrijding.' (Brief van NVBR aan de griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 4 december 2002). Dit gevaar van planfixatie is natuurlijk precies datgene waar de Adviescommissie Sanering Planprocedures in 1985 ook al angst voor had waar het ging om het onderwerp rampenbestrijding (Zie deze Paragraaf, onder Stap 1).

### Stap 3: Beoordeling mogelijkheden van samenvoegen/ integreren met andere planverplichtingen

De mogelijkheid van samenvoegen met andere plannen dan wel de mogelijkheid om de vier Wkr-plannen samen te voegen, is in de gevoerde discussies niet expliciet aan de orde geweest. De in de Wkr genoemde planfiguren kennen elk een verschillend schaalniveau en zijn door de in deze wet opgenomen voorschriften in principe goed op elkaar afgestemd. De planfiguren kennen ook verschillende vaststellings- en goedkeuringsprocedures. Het rampenplan wordt vastgesteld door het College van B&W, het rampbestrijdingsplan door de burgemeester. Het Rampenplan wordt getoetst door Gedeputeerde Staten, het rampenbestrijdingsplan door de Commissaris van de Koning. Deze verschillen kunnen worden verklaard door het verschil in de aard van deze plannen (beleidsmatig versus meer operationeel).



#### Stap 4: Beoordeling mogelijkheden voor vereenvoudiging van planvoorschriften

Er zijn in de Wkr diverse nieuwe planvoorschriften opgenomen waarvan de meerwaarde niet direct duidelijk is. Zo zijn herzieningstermijnen voor zowel het rampenplan als het rampbestrijdingsplan voorgeschreven, waarbij de kritische vraag moet worden gesteld of gemeenten niet zelf in staat zijn om te bedenken wanneer een plan aan herziening toe is. Voorts is expliciet in de wet opgenomen dat als gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven, het rampenplan en/of het rampenbestrijdingsplan tussentijds worden geactualiseerd. Ook hier moet de vraag worden gesteld of gemeenten niet zelf in staat moeten worden geacht om te bedenken dat plannen moeten worden herzien als gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven. De aard van dit laatste voorschrift maakt pijnlijk duidelijk dat het rijk (al dan niet terecht) niet veel vertrouwen heeft in de oordeelsvorming van gemeentebesturen.

Daarnaast bevatten de Wkr en het bijbehorende uitvoeringsbesluit een lange reeks van inhoudelijke voorschriften en criteria waaraan de diverse plannen moeten voldoen. In één van de interviews is terecht opgemerkt dat de beleidsvrijheid van gemeenten is ingeperkt door de Wkr. Belangrijke nieuwe inhoudelijke planvoorschriften zijn in ieder geval de verplichte risico-inventarisatie en de verplichting tot het maken van een plan voor psycho-sociale nazorg. Een andere gemeentelijke respondent is van mening dat de planvoorschriften niet meer dan logisch zijn. De inhoudelijke vereisten zijn allemaal nuttig en het is feitelijk alleen maar handig om over een goed doordachte checklist te kunnen beschikken. De hoeveelheid extra werk voor de gemeenten blijft bovendien binnen de perken omdat goed wordt samengewerkt in de veiligheidsregio's. 'Je hoeft als individuele gemeente echt niet telkens het wiel opnieuw uit te vinden'.

De meeste discussie is echter gevoerd over de toezichtbepalingen. De toezichtsystematiek is complex. Gemeenten krijgen te maken met de provincie (Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning), maar ook met de IOOV van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wkr zijn deze twee vormen van toezicht complementair. De provinciale toetsing is een planmatige, papieren toetsing ('Wordt aan de bij amvb vastgestelde goedkeuringscriteria voldaan?'). De toetsing door de IOOV is een geheel andere. Deze inspectie bekijkt in het veld, bijvoorbeeld door middel van testen of oefeningen, of de gemeente goed is voorbereid op de rampenbestrijding ('werkt het?'). Een gemeentelijke

respondent merkt over deze twee vormen van toezicht op dat iets meer vertrouwen in de gemeenten op zijn plaats zou zijn. Waarom moet er door zowel provincie als het rijk worden getoetst? Is een technisch-inhoudelijke toetsing door het rijk, waarbij wordt gekeken of de rampenbestrijding feitelijk ook werkt, niet voldoende? Een andere respondent heeft echter juist geen problemen met het toezicht. De toetsing door de provincie is volgens deze respondent zondermeer nuttig. Er is een duidelijk toetsingskader en er worden zo nu en dan echt zinvolle suggesties gedaan. Deze laatste respondent heeft tot nog toe nog nooit iets van de IOOV gemerkt.

In de Tweede Kamer zijn verschillende vragen gesteld over de toezichtrelaties, waarbij door enkele leden is geopperd om het rijk volledig verantwoordelijk te maken voor het toezicht (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 644, nr. 4, p. 7).

#### **6.4 Administratieve lasten**

In Hoofdstuk 7 ('Financiële aspecten') van de memorie van Toelichting bij de Wkr is stilgestaan bij de administratieve lasten als gevolg van deze wet. Een toename van deze lasten is echter vooral voorzien voor de provincies, die immers een belangrijke uitbreiding van de toezichttaak krijgen, en voor de nieuw te vormen veiligheidsregio's. Voor de gemeenten worden de extra financiële lasten beperkt geacht. Een van de geïnterviewde gemeentelijke vertegenwoordigers denkt daar echter anders over. Deze wijst er bovendien op dat er tegelijkertijd heel veel nieuwe ontwikkelingen afkomen op de ambtenaren die zich met rampenpreventie en –bestrijding bezighouden. Het gaat niet alleen op de extra planverplichtingen in verband met de Wkr, maar ook om de werkzaamheden in verband met de vorming van de nieuwe veiligheidsregio's. Verder vormt de Wkr weliswaar een belangrijk onderdeel van de rampenbestrijding, maar is de Wkr zeker niet het enige dat gemeenten te verwerken krijgen. Een respondent noemt de volgende voorbeelden: 'Vanuit VWS kwam een circulaire waarin gemeenten werd opgelegd om hun medewerking te verlenen aan een door de GGD op te stellen draaiboek massavaccinatie bij Pokken. Vanuit VROM kwam de verplichting om een draaiboek te maken voor nooddrinkwatervoorziening. Vanuit BZK komt dan weer een brief/ circulaire waarin aandacht wordt gevraagd voor de nazorg bij rampen. Tenslotte kwam er dan recentelijk ook nog een verzoek van VWS/BZK voor medewerking aan een

draaiboek GRIEPPANDEMIE.’ Zeker de kleinere gemeenten hebben op dit moment vaak niet de capaciteit om deze hoeveelheid informatie te verwerken en om te zetten in daden, aldus deze respondent. In dat verband gaf een gemeentelijke vertegenwoordiger ook aan te hopen dat het rijk nu eindelijk werk maakt van één loket voor de rampenbestrijding. Het is volgens deze respondent buitengewoon onhandig om telkens met weer een ander ministerie contact te moeten onderhouden.

## **6.5 Feitelijke werking van de planverplichting**

Het is nog niet mogelijk om al veel te zeggen over de feitelijke werking van de nieuwe planverplichtingen ingevolge de Wkr. Deze wet is immers pas per 1 juli 2004 van kracht geworden. Hieronder kan daarom slechts de inschatting die de respondenten daarvan maken worden weergegeven.

Volgens een gemeentelijke respondent wordt het nu wel heel erg veel allemaal en is het gevaar groot dat als gevolg van de vele planverplichtingen een papieren werkelijkheid ontstaat, waarbij het de vraag is of deze leidt tot een verbetering van de rampenbestrijding. De veelheid aan regelgeving zal volgens deze respondent leiden tot een situatie waarin regels en verplichtingen deels niet worden nageleefd/ opgevolgd. De reden daarvoor is dat er eenvoudigweg te weinig fte's voor de rampenbestrijding beschikbaar zijn. 'Waar dat vroeger tot gevolg had dat handleidingen op de grote stapel kwamen, zal nu in sommige gemeenten een situatie ontstaan waarin niet aan de wet wordt voldaan', aldus deze respondent. Een andere respondent is echter veel minder somber en is van mening dat de opgelegde verplichtingen een nuttige functie hebben.

Een interessante vraag is of de gemeentebesturen, als gevolg van de Wkr, meer prioriteit gaan geven aan de rampenbestrijding en of dat vervolgens wordt vertaald in meer fte's. Als de Wkr daaraan zou bijdragen, dan moet dat effect in ieder geval als positief worden beoordeeld.

## 6.6 Conclusie

Strikt genomen is er geen reden om planverplichtingen op het gebied van de rampenbestrijding op te leggen aan de gemeenten. De rampenbestrijding is immers primair de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente zou in staat moeten worden geacht daar op een goede wijze invulling aan te geven. De praktijk heeft echter geleerd dat lang niet altijd het geval is. Volgens de Rampenwet 1985 bestond er al een beperkt aantal (plan)verplichtingen voor de gemeenten. Aanvullend daarop is geprobeerd om door middel van financiële steun, educatie en de ontwikkeling van handleidingen de rampenbestrijding te professionaliseren. Diverse studies in de laatste jaren hebben echter laten zien dat deze wijze van sturing niet het gewenste effect heeft gehad. Het is om die reden op zijn minst begrijpelijk dat de rijksoverheid heeft besloten tot extra wet- en regelgeving in de vorm van planverplichtingen en planvoorschriften. Desalniettemin kan een aantal kritische opmerkingen worden geplaatst bij de planverplichtingen ingevolge de Wkr. De eerste is dat er nu sprake is van wel heel veel en gedetailleerde planvoorschriften. Het voorschrift dat een plan moet worden geactualiseerd als gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld, lijkt er op te wijzen dat het vertrouwen van de rijksoverheid in de decentrale overheden ten tijde van de voorbereiding van deze wet het nulpunt was genaderd.

De tweede opmerking is dat de gekozen vormen van toezicht (door provincie en IOOV) elkaar weliswaar inhoudelijk aanvullen, maar dat toch de vraag blijft bestaan of dat niet eenvoudiger had gekund, al was het alleen maar door beide vormen van toezicht in één hand (van het rijk) te leggen.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat nog niet bekend is of de diverse nieuwe verplichtingen ook daadwerkelijk leiden tot een verbetering van de rampenbestrijding. Pas na een aantal jaren kan worden vastgesteld of de meer gestructureerde planvorming bijdraagt aan een verbetering van de rampenbestrijding of vooral leidt tot 'planfixatie' en papieren tijgers. De IOOV, die de feitelijke werking van de rampenbestrijding onderzoekt, heeft in dezen natuurlijk een belangrijke taak.

## 7 Case studie provinciaal Milieubeleidsplan

### 7.1 Om welke verplichting gaat het?

Volgens de Wet milieubeheer (Wm) zijn Provinciale Staten verplicht om een provinciaal milieubeleidsplan vast te stellen. Paragraaf 4.4 van de Wm handelt over het provinciaal milieubeleidsplan. De daarin opgenomen artikelen 4.9 t/m 4.13 bevatten diverse inhoudelijke en procedurele planvoorschriften.

Artikel 4.9 lid 1 bepaalt dat provinciale Staten *ten minste eenmaal in de vier jaar* een provinciaal milieubeleidsplan vast moeten stellen (cursivering door ons aangebracht).

Artikel 4.9 lid 3 bevat een aantal inhoudelijke eisen waaraan het plan dient te voldoen. Allereerst moet inzicht worden gegeven in de beoogde resultaten inzake de kwaliteit van de verscheidene onderdelen van het milieu (Lid 3a). Verder wordt gevraagd om aan te geven op welke wijze wordt geprobeerd de gevolgen van menselijke activiteiten die het milieu verontreinigen, aantasten of uitputten te beperken dan wel ongedaan te maken (Lid 3b). Het plan dient verder gebieden aan te duiden waarin de kwaliteit van het milieu extra bescherming behoeft (Lid 3c). Verder dient te worden aangegeven op welke wijze de onder a,b, en c genoemde resultaten worden nagestreefd, waarbij ingegaan dient te worden op de daarbij gehanteerde termijnen en prioriteiten (Lid 3d). Tenslotte moet inzicht worden verschaft in de financiële en economische gevolgen van het te voeren milieubeleid.

Artikel 4.9 lid 5 bevat een belangrijke afstemmingsbepaling. Volgens dit artikel dient het provinciaal milieubeleid afgestemd te worden op het provinciale waterhuishoudingsbeleid, het provinciale ruimtelijk beleid of het provinciale verkeers- en vervoerbeleid. En moet aandacht worden besteed aan de doorwerking van het provinciaal milieubeleidsplan in waterhuishoudingsplan, streekplan en provinciaal verkeers- en vervoerplan (de zogeheten 'haasje-over-constructie').

De Artikelen 4.10 t/m 4.12 bevatten enkele procedurele planvoorschriften. In Artikel 4.10 wordt een aantal partijen genoemd die in de planvoorbereiding dienen te worden

betrokken. Voorts is bepaald dat de provinciale inspraakverordening van toepassing is. Artikel 4.11 bevat enkele mededelings-, toezendings- en publikatieplichten. Artikel 4.12 schept de mogelijkheid om de geldigheidsduur van het plan eenmalig met een periode van 2 jaren te verlengen. Artikel 4.13, tenslotte, regelt de mogelijkheid van ministeriële aanwijzingen omtrent de inhoud van het provinciale milieubeleidsplan.

Het provinciaal Milieubeleidsplan wordt uitgewerkt in een door Gedeputeerde Staten vast te stellen en eveneens wettelijk verplicht provinciaal milieuprogramma (Art. 4.14 lid 1).

## **7.2 Historische en beleidsmatige context**

De oorsprong van het huidige milieubeleid ligt in de vroege jaren zeventig. Het in 1972 verschenen rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome en de oliecrisis van 1973 worden beschouwd als belangrijke katalysatoren van het milieubeleid op internationaal en nationaal niveau. Nu, ruim dertig jaar later, heeft het thema 'milieu' een vaste plaats binnen de beleidsvorming gekregen. Zie daarvoor bijvoorbeeld het proefschrift van Broekhans met de veelzeggende titel '*Hoe milieukunde geschiedenis werd*' (Nijmegen, 2003).

De Wet Milieubeheer uit 1979 neemt een centrale plaats in het Nederlandse milieubeleid in. In deze wet werd in 1993 een regeling opgenomen voor een samenhangend planningstelsel voor het milieubeleid. Daarin zijn onderscheiden een Nationaal Milieubeleidsplan, Provinciale Milieubeleidsplannen en (facultatieve) Gemeentelijke Milieubeleidsplannen. Zie daarover o.a. van der Vlist (1998) en Wissink (2000). Het provinciale Milieubeleidsplan had vooral als doel om te komen tot een systematische milieuplanning. Deze nieuwe planfiguur voorzag in de samenvoeging/ integratie van tal van specifieke plannen en programma's op milieugebied. Daarbij ging het bijvoorbeeld om het afvalstoffenplan, het intentieprogramma stiltegebieden, het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden, het grondwaterbeschermingsplan en het waterkwaliteitsplan (TK 27 664, 2000-2001, Nr.2).

Hoewel de positie en het takenpakket van de provincies in de afgelopen decennia met enige regelmaat onderdeel van discussie is geweest, is de belangrijke rol van de provincies in het omgevingsbeleid algemeen erkend. Ruimtelijke Ordening, Milieu- en Waterbeleid en de afstemming tussen deze beleidsterreinen behoren tot de kerntaken van de provincie (Wissink, 2000, p. 154). Behalve genoemde beleidsterreinen worden ook het verkeers- en vervoerbeleid, natuurbeschermingsbeleid, het volkshuisvestingbeleid, monumentenbeleid en archeologisch beleid in toenemende mate als onderdeel gezien van integraal omgevingsbeleid.

De inhoudelijke en procedurele wettelijke eisen die aan de verschillende sectorale plannen worden gesteld blijken een integrale beleidsvoering in de praktijk te belemmeren. Om die reden heeft het kabinet in 1999 een advies gevraagd van de Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)-werkgroep Harmonisatie planprocedures. Deze werkgroep bracht in 2000 een advies uit met de titel: 'Te veel van het goede, Over planprocedures en het plannen van procedures'. Het rapport bevat een reeks van aanbevelingen inzake omgevingsplanning. Eén van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek is dat de zogeheten 'haasje-over-constructie' in de praktijk niet goed werkt. Voor het provinciaal milieubeleidsplan is deze opgenomen in Artikel 4.9 lid 5. Voorgesteld wordt om de procedures voor Streekplan, Waterhuishoudingsplan en Milieubeleidsplan te uniformeren en daarbij zo veel mogelijk aan te sluiten bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het kabinet heeft de belangrijkste conclusies van de MDW-werkgroep overgenomen en o.a. besloten tot de voorbereiding van een 'verzamelwetsvoorstel' dat voorziet in wijziging van diverse ruimtelijk relevante wetgeving (TK, 2000-2001, 24 036, nr. 181). Het concept voorstel van maart 2003 bevat o.a. enkele voorstellen voor wijziging van Paragraaf 4.4 van de Wm (over het provinciale milieubeleidsplan). De belangrijkste voorstellen zijn om:

- de verplichting om het plan *tenminste eenmaal in de vier jaar* op te stellen te schrappen.
- de afstemmingsbepaling uit Artikel 4.9, lid 5 te schrappen
- Artikel 4.10 zodanig te wijzigen dat Afdeling 3.4. van de Awb van toepassing wordt verklaard en dat de mogelijkheid wordt geboden om een integraal omgevingsplan vast te stellen.
- de verplichte toepassing van de provinciale inspraakverordening te schrappen.

Door de in het verzamelwetsvoorstel voorziene wetswijzigingen worden de belangrijkste procedurele belemmeringen voor integrale provinciale omgevingsplanning weggenomen.

De definitieve versie van dit wetsvoorstel is nog niet behandeld in het Parlement. De reden daarvoor is gelegen in de lopende discussie over de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De toenemende aandacht voor provinciale omgevingsplanning heeft de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) er toe bewogen om specifiek onderzoek te laten doen naar de feitelijke werking en meerwaarde van provinciale omgevingsplannen. (Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2003a). Belangrijke conclusies van dat onderzoek zijn dat integrale omgevingsplanning leidt tot (1) een actievere afstemming van het beleid dan bij de andere mogelijke afstemmingsconstructies, (2) een meer integraal denken en handelen binnen het provinciaal bestuur en het ambtelijk apparaat en (3) een meer samenhangende uitvoering van het beleid (Ibid.). Anno 2004 hebben de provincies Drenthe, Flevoland, Groningen, Limburg en Zuid-Holland omgevingsplannen opgesteld (het Beleidsplan Milieu en Water in Zuid-Holland wordt hiertoe ook gerekend).

Tenslotte is voor deze casus van belang het project Modernisering regelgeving VROM (voorheen Herijking regelgeving VROM). Dit project is een direct gevolg van het streven van het Kabinet Balkenende II om te komen tot minder, eenvoudiger en effectievere regelgeving en bouwt voort op de in 2001 uitgebrachte nota 'Met recht verantwoordelijk'. In deze beleidsnota over de milieuwetgeving was reeds expliciet aandacht besteed aan de wenselijkheid om de milieuwetgeving te vereenvoudigen en daarbij expliciet aandacht te besteden aan de reductie van de door wet- en regelgeving veroorzaakte administratieve lasten (Zie Hoofdstuk 9 van deze nota).

Als onderdeel van de Modernisering regelgeving VROM wordt ook gekeken naar de planverplichtingen die het rijk oplegt aan de decentrale overheden. In dit traject is inmiddels een stap verder gezet dan in het hierboven besproken verzamelwetsvoorstel. Nu wordt voorgesteld om, aansluitend bij de voorgestelde systematiek in de nieuwe Wro, waarin Structuurvisies geen wettelijke status kennen, de planverplichting van een



provinciaal Milieubeleidsplan in zijn geheel te schrappen (Brief over herijking van de VROM-regelgeving, kenmerk SB/RB/2003101212, p.25).

### **7.3 Toepassing van de Planwijzer**

#### Stap 1: Beoordeling sturingsambitie rijksoverheid

In deze eerste stap van de Planwijzer staat de beoordeling van de sturingsambitie van de rijksoverheid centraal. Een opvallend verschil met de twee voorgaande cases is dat bij de planverplichting van het provinciale milieubeleidsplan sprake is van een situatie waarin recentelijk is voorgesteld de planverplichting geheel te schrappen. Daarmee lijkt de wetgever er bewust voor te kiezen om minder te sturen en meer beleidsruimte te geven aan de provincies.

Hoewel de MDW-werkgroep terecht heeft geconstateerd dat de vaststelling (door PS) en uitvoering (door GS) van het provinciaal milieubeleidsplan geschiedt door verschillende bestuursorganen en er daarom strikt genomen geen sprake is van zelfbinding (MDW-werkgroep, p. 26), zit de feitelijke situatie daar natuurlijk wel dicht tegen aan.

Op basis van de stukken en de interviews kan de conclusie worden getrokken dat de planverplichting een belangrijke functie heeft gehad. Deze heeft er voor gezorgd dat er bij de provincies systematisch aandacht is besteed aan het toen nog nieuwe beleidsterrein milieubeheer. Inmiddels is het milieubeleid in hoge mate geïnstitutionaliseerd, d.w.z. dat een planmatige aanpak van milieuproblemen een vanzelfsprekend onderdeel is geworden van de provinciale beleidspraktijk.

Een tweede reden waarom de keuze voor het schrappen van deze planverplichting is te rechtvaardigen, is gelegen in de problemen die provincies als gevolg van de verschillende procedurele en inhoudelijke planvoorschriften voor de fysieke plannen ondervinden bij de vormgeving van integraal omgevingsbeleid. Het schrappen van de verplichting tot het maken van een Milieubeleidsplan kan de integrale beleidsvoering vergemakkelijken. Daarvoor is het natuurlijk eveneens van belang dat wordt aangesloten bij de systematiek van de nieuwe Wro. Uit een van de interviews kwam naar voren dat in de Tweede Kamer nu weer is gesproken over de mogelijkheid om Structuurvisie toch

een wettelijke basis te geven (hoewel deze strikt genomen enkel de functie van zelfbinding hebben). Daarmee zou één van de argumenten voor het schrappen van de planverplichting komen te vervallen.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat, vanwege Europese verplichtingen, het provinciale milieuprogramma als verplicht onderdeel van de begroting wordt gehandhaafd (zie Brief van de Minister van VROM over Herijking, kenmerk SB/RB/2003101212, p. 25).

### Stap 2: Overweging alternatieve sturingsinstrumenten

Binnen het huidige milieubeleid wordt een keur aan sturingsinstrumenten ingezet. Het gaat om regelgeving, subsidiestromen en diverse vormen van communicatieve sturing. Planverplichtingen maken onderdeel uit van deze instrumentenmix. In deze casus is de afweging tussen de specifieke planverplichting van een provinciaal milieubeleidsplan en andere sturingsinstrumenten niet zo zeer aan de orde geweest. In dit geval ligt het accent in de politiek-bestuurlijke afweging overduidelijk op Stap 1 van de Planwijzer, d.w.z. dat er nu serieus over wordt nagedacht om *niet* meer te sturen, maar de verantwoordelijkheid voor het provinciaal omgevingsbeleid neer te leggen bij de provinciale besturen. Deze nieuwe visie op de (sturings)relatie tussen rijk en provincie zijn onder meer terug te vinden in de kabinetsnotitie 'Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002-2006': 'Het kabinet wil provincies en gemeenten de ruimte en middelen geven om een versterkte rol te spelen bij de eigen regionale gebiedsgerichte ontwikkeling' (blz.15).

### Stap 3: Beoordeling mogelijkheden van samenvoegen / integreren met andere verplichtingen

In Paragraaf 6.2 (Historische en beleidsmatige context) is kort ingegaan op de knelpunten met betrekking tot de afstemming tussen de verschillende plannen voor de fysieke leefomgeving. Daarbij is er ook op gewezen dat is gebleken dat de 'Haasje-over-constructie' in de praktijk niet voldoet.

Het op grond van de aanbevelingen van de MDW- werkgroep voorbereide verzamelwetsvoorstel voorziet in de oplossing van de meeste van deze knelpunten. Het schrappen van de verplichting tot het maken van een provinciaal milieubeleidsplan, zoals nu wordt voorgesteld, biedt de provincies de meeste ruimte om integraal omgevingsbeleid te formuleren en realiseren. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs uit te monden in een integraal omgevingsplan. De Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) geeft aan dat er in de loop van de jaren negentig vier verschillende oplossingsrichtingen zijn bedacht. Samengevat gaat het dan om: het gelijktijdig vaststellen van plannen, het opstellen van een koepelnotitie, het komen tot een integraal omgevingsplan of integratie in de vorm van integrale gebiedsgerichte projecten (Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2003a, p. 9). Elk van deze oplossingen heeft specifieke voor- en nadelen. Het spreekt voor zich dat opname van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving in een integraal omgevingsplan een positieve bijdrage levert aan de kenbaarheid van het overheidsbeleid voor burgers en belanghebbenden.

#### Stap 4: Beoordeling mogelijkheden voor vereenvoudiging van planvoorschriften

Al geruime tijd is er binnen het milieubeleid aandacht voor de complexiteit van de wet- en regelgeving in deze sector. Eén van de hoofdoorzaken hiervan is dat het milieubeheer een zowel bestuurlijk als technisch ingewikkelde materie is. De huidige planvoorschriften zoals opgenomen in de Wm zijn echter onnodig gedetailleerd. Dat geldt voor zowel de procedurele als de inhoudelijke planvoorschriften. De wijzigingsvoorstellen als gedaan in het in Paragraaf 7.2. besproken verzamelwetsvoorstel zijn daarom positief te noemen. Wanneer wordt besloten de planverplichting voor het provinciaal Milieubeleidsplan als geheel te schrappen, is vereenvoudiging van de planvoorschriften vanzelfsprekend niet meer aan de orde.

## **7.4 Administratieve lasten**

Indien de verplichting tot het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan vervalt, dan betekent dat natuurlijk ook een vermindering van de administratieve lasten *als gevolg van* deze verplichting. Omdat mag worden verwacht dat provincies toch op enigerlei wijze hun milieuambities zullen vastleggen, is het de vraag in welke mate in de praktijk

daadwerkelijk bespaard zal kunnen worden op de in verband met provinciale milieubeleidsplanning te maken administratieve lasten (zie daarvoor ook Gilhuis, 2004). Dat zal sterk afhangen van de wijze waarop de provincies zelf invulling aangeven aan de dan verkregen beleidsvrijheid. De belangrijkste reden voor het vereenvoudigen dan wel het opheffen van de verplichting tot het maken van een provinciaal milieubeleidsplan is dan ook niet gelegen in de reductie van de administratieve lasten, maar in het opheffen van enkele belemmeringen voor integrale beleidsvoering.

## 7.5 Feitelijke werking van de planverplichting

Het provinciaal milieubeleidsplan lijkt *als verplichting* aan het einde van zijn levenscyclus (beleidscyclus) te zijn gekomen. De respondenten zijn daarvan op de hoogte, maar menen dat de consequenties beperkt zullen zijn. De provinciale respondenten geven aan dat het ingezette milieubeleid niet wezenlijk zal veranderen als gevolg van het schrappen van de planverplichting. De respondent van het ministerie van VROM geeft aan dat de provincies ook niet worden verplicht om het provinciaal milieubeleidsplan te schrappen. Ze krijgen meer vrijheid als het gaat om de procedurele en inhoudelijke vormgeving van het milieubeleid.

In beide onderzochte provincies wordt de ontwikkeling van provinciale milieuplanning voortgezet. Bij de provincie Zuid-Holland in de vorm van een geïntegreerd milieuplan (Beleidsplan Milieu en Water, tot 2006) en bij de provincie Gelderland in de vorm van een specifiek provinciaal milieuplan (vastgesteld 30 juni 2004).

De provinciale respondenten geven aan dat het provinciale milieuplan (in beide vormen):

- een *doelstellende* functie heeft (het plan als planningsinstrument; bepalen van de doelen van het milieu (en water) beleid);
- een functie heeft *voor interne –en externe communicatie* (het plan als middel om de interne organisatie vorm en inhoud te geven en het plan als vertrekpunt in contacten met derden);
- mede functioneert als *uitgangspunt* voor gebiedsgericht beleid inclusief bijbehorende projecten;

- functioneert als '*drager*' van politieke besluiten (geeft ambitie en visie van provinciale politiek weer).

In beide provincies is niet gekozen voor het opstellen van een integraal omgevingsplan.

De redenen hiervoor zijn dat:

- er recentelijk nieuwe sectorale plannen zijn opgesteld;
- er een afwachtende houding is in verband met de herziening van de nieuwe Wro;
- provinciale bestuurders hun 'visie' kwijt willen in aparte plannen;
- de interne (ambtelijke) organisatie er nog niet aan toe is.

De provinciale respondenten geven aan dat integratie / afstemming van beleidsthema's (en dus van formele plannen, werkplannen, werkcultuur etc) een complexe aangelegenheid is. Eén van de belangrijkste oorzaken is de verkokering binnen de eigen organisatie. Bij beide provincies worden diverse activiteiten georganiseerd (workshops, intern debat, nieuw plan als basis voor werkplanning, bouwstenen-notities) om tot meer integraal beleid te komen.

Alle respondenten (provincies en VROM) spreken hun zorg uit over de 'tegengestelde' beweging vanuit Europa. De toenemende regeldruk op milieugebied vanuit Brussel wordt algemeen gevreesd, waarbij wordt opgemerkt dat Europa ook kansen biedt als het om milieubeleid gaat.

## 7.6 Conclusie

Het verplichte provinciale Milieubeleidsplan heeft een belangrijke functie gehad om een planmatige aanpak van milieuproblemen af te dwingen. In de laatste jaren is echter steeds duidelijker geworden dat met name de procedurele vereisten voor dat plan een integrale omgevingsplanning in de weg kunnen staan. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat het provinciale milieubeleid in hoge mate is geïnstitutionaliseerd. Dit houdt in dat het schrappen van deze planverplichting zeer waarschijnlijk niet het einde van de provinciale milieubeleidsplanning zal betekenen. Schrappen van deze planverplichting kan er wel aan bijdragen dat provincies komen tot een meer integraal

omgevingsbeleid in de vorm van beter op elkaar afgestemde sectorale plannen dan wel in de vorm van een integraal omgevingsplan.

Samenvattend is het verstandig om de inmiddels overbodig geworden en op onderdelen eerder belemmerende dan stimulerende planverplichting te schrappen en de provincie weer de beleidsvrijheid te geven die deze op grond van de Artikelen 108 en 109 van de Provinciewet (Zie Hoofdstuk 3) toekomt.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en bevindingen van het onderzoek samengevat en wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Voor wat betreft de conclusies is een onderscheid gemaakt tussen (1) de algemene conclusies over het fenomeen planverplichting, (2) de conclusies naar aanleiding van het ten behoeve van dit onderzoek opgestelde indicatieve overzicht van planverplichtingen en de inventarisatie van actuele beleidsontwikkelingen op rijksniveau, en (3) de conclusies van de drie onderzochte casestudies.

### Algemeen

#### **1. Planverplichting is sturingsinstrument**

Door een planverplichting op te leggen aan decentrale overheden probeert de rijksoverheid deze overheden te sturen. Daarmee wordt de autonomie en beleidsvrijheid van deze overheden bewust ingeperkt. Een beschouwing over het fenomeen planverplichting moet daarom in het licht worden gezien van de bredere discussie over de interbestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden.

#### **2. Nee, tenzij**

In het Regeerakkoord en het programma Andere Overheid heeft het Kabinet Balkenende II een bewuste keuze gemaakt om meer ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief en om de decentrale overheden meer beleidsruimte te geven. Uitgangspunt voor dit onderzoek was daarom dat de beleidsruimte van de decentrale overheden zo min mogelijk zou moeten worden ingeperkt. Voor de beoordeling van de planverplichtingen is dat vertaald in het uitgangspunt 'Nee, tenzij', d.w.z. dat de rijksoverheid geen planverplichting zou moeten opleggen, tenzij daar goede redenen voor bestaan. Dit sluit bovendien goed aan bij de systematiek als gevolgd in de Artikelen 110 en 111 van de Gemeentewet en de Artikelen 108 en 109 van de Provinciewet.

### **3. Sturing niet altijd nodig**

Op basis van het uitgangspunt 'nee, tenzij' is in het kader van deze studie een Planwijzer ontwikkeld die kan worden gebruikt om zowel de bestaande als eventuele toekomstige planverplichtingen door te lichten. Deze Planwijzer is schematisch weergegeven in Paragraaf 3.1. De eerste stap van deze Planwijzer leert dat sturing door middel van het opleggen van een planverplichting in beginsel overbodig is wanneer plannen enkel de functie hebben van zelfbinding. Plannen zonder wettelijke status kunnen de functie van zelfbinding immers ook goed vervullen. Voorbeelden van zulke plannen zijn het Nationaal Milieubeleidsplan, het provinciaal Milieubeleidsplan en de Structuurvisies zoals voorgesteld in het ontwerp van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

### **4. Planverplichting slechts één van de mogelijke sturingsinstrumenten**

Het opleggen van een planverplichting is slechts één van de mogelijkheden die de rijksoverheid heeft om decentrale overheden aan te sturen. Het is een hiërarchische (verticale, juridische) vorm van sturing die zowel belangrijke voordelen als belangrijke risico's kent. Alternatieve vormen van sturing zijn richtlijnen of vormen van financiële (bijv. subsidies), communicatieve (bijv. voorlichting en educatie) of horizontale (bijv. bestuursconvenanten) sturing. Een belangrijk nadeel van hiërarchische sturing in het algemeen en daarmee ook van planverplichtingen is dat hiërarchische sturing vaak strategisch gedrag oproept en in de praktijk kan leiden tot papieren tijgers en 'planfixatie'. Wanneer de opgelegde verplichting feitelijk niet wordt gedragen bestaat het gevaar dat partijen proberen om op een zo gemakkelijk mogelijke manier aan de verplichting te voldoen (te leven naar de letter in plaats van naar de geest van de wet). Een voordeel van een planverplichting ten opzichte van richtlijnen kan zijn dat richtlijnen de beleidsvrijheid van decentrale overheden nog verder inperken.

### **5. Alternatieven voor planverplichting serieus overwegen**

Bij het opleggen van een nieuwe planverplichting zou, volgens Stap 2 van de Planwijzer, altijd serieus de mogelijkheid van andere sturingsvormen moeten worden overwogen. Vormen van communicatieve en horizontale sturing kunnen als voordeel hebben dat daadwerkelijke attitudeverandering teweeg wordt gebracht. *Kunnen*, want de casus rampenbestrijding laat een lange geschiedenis zien van faciliterende



activiteiten en financiële stimulansen van het rijk die echter uiteindelijk niet het gewenste effect hebben gehad.

## **6. Samenvoeging/ integratie kan interessante optie zijn**

Een deel van de problemen die worden veroorzaakt door planverplichtingen komt voort uit de veelheid van sectorale planverplichtingen. Deze kunnen decentrale overheden hinderen in het waarmaken van hun ambitie om integrale afwegingen te maken. De veelheid aan sectorale plannen kan bovendien leiden tot een situatie waarin plannen elkaar tegenspreken. Voor belanghebbenden is het vaak lastig een goed beeld te krijgen van wat 'de overheid' met een bepaald gebied/ een bepaald beleidsterrein voor heeft. Als voorbeeld: Er zijn gebieden waar men kennis moet nemen van Streekplan, provinciaal Waterhuishoudingsplan, provinciaal Milieubeleidsplan, Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan, reconstructieplan, Concept-regionaal advies Ruimte voor de Rivier, gemeentelijke Structuurvisie en Bestemmingsplan om een beeld te krijgen van wat de overheid voornemens is te gaan doen. Tenslotte zal een integratie van planprocedures ook bijdragen aan een reductie van de administratieve lasten. Volgens Stap 3 van de Planwijzer is het daarom zinvol om mogelijkheden voor samenvoeging met andere Planfiguren te verkennen. De ontwikkeling in de richting van provinciale omgevingsplannen moet in dat licht als een positieve worden beoordeeld.

## **7. Sommige planvoorschriften overbodig**

In de laatste Stap van de Planwijzer wordt aanbevolen de verschillende procedurele en inhoudelijke planvoorschriften kritisch te bezien. Overleg- en afstemmingsverplichtingen gericht op horizontale afstemming en coördinatie zijn in beginsel overbodig. Het behoort tot de kerntaak van provincies en gemeenten om integraal beleid te voeren en daarmee ook om af te stemmen met andere partijen. Ze moeten bovendien voldoen aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur als verwoord in de Algemene Wet Bestuursrecht. Een soortgelijke redenatie geldt voor verplichtingen tot het inwinnen van advies. Decentrale overheden moeten zelf in staat worden geacht te bepalen wanneer het zinvol is om advies in te winnen. Voorschriften voor plantermijnen en herzieningstermijnen zijn in beginsel eveneens overbodig. Decentrale overheden kunnen immers zelf bepalen wat een zinvolle plan- of herzieningstermijn is.

## Inventarisatie planverplichtingen en actuele ontwikkelingen

### **8. De ene planverplichting is de andere niet**

Uit de inventarisatie van de planverplichtingen die het rijk oplegt aan de decentrale overheden blijkt dat deze zeer verschillend van aard zijn. De verschillen betreffen zowel de wettelijke grondslag en sturingsfunctie als de inhoudelijke en procedurele planvoorschriften. Als gevolg van deze verschillen zijn ook de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten verschillend. Zo kan één planverplichting leiden tot meer administratieve lasten dan tien anderen gezamenlijk.

### **9. Aantal planverplichtingen lijkt af te nemen**

De inventarisatie van actuele beleidsontwikkelingen op de verschillende ministeries laat zien dat er eind 2004 veel acties lopen die zijn gericht op een reductie van het aantal door het rijk opgelegde planverplichtingen voor de decentrale overheden. Het gaat daarbij o.a. om de herziening van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Modernisering regelgeving VROM en de Sanering van de Specifieke Uitkeringen. Uitzonderingen op deze algemene trend lijken te zijn het waterbeheer en de rampenbestrijding, waar onlangs juist voor nieuwe planverplichtingen is gekozen dan wel voorstellen voor nieuwe planverplichtingen zijn gedaan. In het project Integrale Waterwet wordt overigens wel verkend welke mogelijkheden er zijn om het planstelsel voor water te vereenvoudigen.

## Case studies

### **10. Planwijzer nuttig hulpmiddel**

Uit het casusonderzoek is gebleken dat de Planwijzer en de daarin onderscheiden Stappen een nuttig hulpmiddel zijn om de discussie over planverplichtingen te structureren, d.w.z. om de verschillende argumenten en argumentaties systematisch te rangschikken.

### **11. Planvoorschriften relevant maar niet bepalend voor administratieve lasten**

De administratieve lasten die voortvloeien uit een planverplichting zijn in belangrijke mate afhankelijk van de aard en de inhoud van de bij een bepaalde planverplichting

behorende planvoorschriften. Gedetailleerde voorschriften inzake de te doorlopen procedures, goedkeurings- en toezichtbepalingen brengen natuurlijk administratieve lasten met zich mee. Hetzelfde geldt voor een uitgebreide lijst met inhoudelijke planvereisten (zie bijvoorbeeld het gemeentelijk rampenplan). Hierbij moet echter een kanttekening worden geplaatst. De Watertoets is een goed voorbeeld van een sobere planverplichting, maar deze leidt toch tot een toename van de administratieve lasten voor gemeenten, waterschappen en provincies. Dat komt omdat de verplichting tot opname van een waterparagraaf alleen kan worden ingevuld als daarvoor overleg wordt gepleegd, inhoudelijk onderzoek wordt gedaan etc. Het is dus niet in alle gevallen zo dat een sobere planverplichting als vanzelf leidt tot beperkte administratieve lasten.

## **12. Historische context van belang**

Het is van belang om de historische context van een planverplichting in de beoordeling mee te nemen. De casus Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan liet zien dat er een lange historie is van rijksbeleid gericht op de verbetering van de rampenbestrijding. Het is vooral deze historische context die het begrijpelijk maakt dat het rijk in dit geval heeft gekozen voor het opleggen van nieuwe planverplichtingen en planvoorschriften.

## **13. Beoordeling van planverplichtingen is maatwerk**

De conclusies als gepresenteerd onder 8, 11 en 12 laten zien dat het riskant is om generieke uitspraken te doen over het fenomeen planverplichting. Om tot de juiste conclusies te komen inzake de mogelijkheid om een planverplichting te schrappen, planvoorschriften te vereenvoudigen dan wel administratieve lasten terug te dringen, moet elk van de planverplichtingen daarom individueel worden beschouwd en beoordeeld.

## **14. Paragraaf over administratieve lasten niet altijd goed ingevuld**

Er bestaat een verplichting tot opname van een paragraaf over administratieve lasten in de toelichting bij nieuwe wetsvoorstellen. In deze paragraaf moet worden ingegaan op de administratieve lasten die uit dat voorstel voortvloeien. In zowel de casus Watertoets als de casus Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan is de beschouwing over administratieve lasten nogal mager. In beide gevallen is

aangegeven dat de nieuwe verplichtingen geen extra administratieve lasten voor de gemeenten met zich meebrengen, terwijl uit de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews blijkt dat dat in de praktijk wel degelijk het geval is. De in de toelichting bij de wetsvoorstellen gevolgde argumentatie is dat er geen sprake is van een toename van de administratieve lasten omdat het gaat om taken/ activiteiten die de betreffende decentrale overheid toch al zou moeten uitvoeren. Het is in dit geval natuurlijk 'of, of'. Óf de planverplichting leidt tot extra werkzaamheden en daarmee welhaast vanzelf tot hogere administratieve lasten. Óf het wetsvoorstel heeft geen gevolgen en voegt dus niets toe aan de reeds bestaande situatie. In dat laatste geval is het natuurlijk de vraag waarom de verplichting dan wordt opgelegd...

#### **15. 'Where you stand depends on where you sit'.**

Dit geldt zeker voor het fenomeen planverplichting. De behartigers van sectorbelangen blijken veelal voorstander van het behoud van de sectorale planverplichting of van het opleggen van nieuwe verplichtingen (bijvoorbeeld de Watertoets, provinciaal Milieubeleidsplan). De angst die wordt gevoeld is dat bij afwezigheid van een planverplichting het sectorbelang ondergesneeuwd raakt in de integrale afweging. Dit leidt in de praktijk soms tot een dubbele houding van gemeenten en provincies. Enerzijds dringen de decentrale overheden aan op een vermindering van het aantal planverplichtingen, anderzijds spreken sectorvertegenwoordigers van diezelfde overheden zich uit voor handhaving van bestaande dan wel voor de introductie van nieuwe planverplichtingen.

#### **16. Planverplichtingen kennen maatschappelijke, ambtelijke én een politieke oorzaak.**

Het is evident dat voorstellen voor nieuwe sectorale planverplichtingen veelal uit de kokers van de verschillende ministeries komen. De case studies laten echter zien dat ook de politiek een belangrijke rol speelt. De casus Watertoets is wat dat betreft het meest opvallend. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had een spoor ingezet van alternatieve vormen van sturing. In de Startovereenkomst Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (bestuursconvenant) zijn afspraken gemaakt over het toepassen van de Watertoets. Daarnaast is een handleiding watertoets ontwikkeld en zijn door het Ministerie gefinancierde cursussen voor beleidsambtenaren ontwikkeld. In die context is het opvallend dat een motie van een kamerlid, met als strekking de

Waterparagraaf wettelijk te verplichten, met algemene stemmen is aanvaard. Ook de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, die een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe planverplichtingen en –voorschriften bevat, is met algemene stemmen aanvaard. Dezelfde kamerleden die pleiten voor vermindering van regelgeving, minder bureaucratie en vermindering van administratieve lasten, gaan blijkbaar even gemakkelijk akkoord met voorstellen voor nieuwe planverplichtingen.

#### **17. Politieke agenda belangrijke factor**

Het al dan niet voorschrijven van planverplichtingen voor een bepaald beleidsonderwerp lijkt samen te hangen met de plaats die dat onderwerp inneemt op de politieke agenda. Toen Milieu hoog op de politieke agenda stond werden tal van planvoorschriften voor Milieu uitgevaardigd. Inmiddels is er een tendens om deze weer gedeeltelijk te schrappen (zie bijvoorbeeld de discussie over het schrappen van de verplichting van een provinciaal Milieubeleidsplan). Nu water relatief hoog op de politieke agenda staat, blijkt het mogelijk om de waterparagraaf in ruimtelijke plannen wettelijk te verankeren, en na de rampen van Enschede en Volendam is het niet verbazingwekkend dat voorstellen voor nieuwe verplichtingen inzake de rampenbestrijding worden bedacht.

#### **18. Planverplichtingen kunnen institutionaliseren**

Wanneer planverplichtingen gedurende lange tijd bestaan kunnen ze institutionaliseren, d.w.z. dat de door middel van de planverplichting opgelegde werkwijzen en handelingen een belangrijk onderdeel zijn gaan uitmaken van de gewoonten en gebruiken in een bepaald beleidsveld en daarmee ook zijn ‘verankerd’. Het provinciaal milieubeleidsplan is daarvan een goed voorbeeld. Toen het Milieubeleid nog in de kinderschoenen stond had deze planverplichting een functie om het onderwerp op de agenda te krijgen van de provincies. Inmiddels is het provinciale Milieubeleid geïnstitutionaliseerd, ofwel: het is inmiddels ondenkbaar dat provincies niet op enigerlei wijze milieu-ambities formuleren. Behalve de wens om te komen tot integrale omgevingsplanning (zie conclusie 6), is ook deze institutionalisering van het provinciale milieubeleid een reden waarom de verplichting tot het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan kan worden afgeschaft.

Gezien de hierboven gepresenteerde bevindingen en conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

### Wat te doen?

#### **1. Aandacht voor het onderwerp planverplichtingen borgen**

Op basis van de inventarisatie van actuele beleidsontwikkelingen bij de verschillende ministeries kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een positieve tendens. Er zijn veel beleidswijzigingen in gang gezet om het aantal planverplichtingen te verminderen. Tot op heden gaat het echter in de meeste gevallen om voornemens die nog niet zijn uitgevoerd. Gezien de weerbarstigheid van het fenomeen planverplichting is het zinvol de uitvoering van de verschillende beleidsvoornemens nauwgezet te blijven volgen. Een tweede belangrijke reden daarvoor is dat uit dit onderzoek is gebleken dat de Tweede Kamer recentelijk nog heeft besloten tot planverplichtingen en/of planvoorschriften waarvan de meerwaarde op zijn minst twijfelachtig is. Zie daarvoor de in de Hoofdstukken 5 en 6 van dit rapport gepresenteerde casus Watertoets en Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan.

#### **2. Beoordeel elke planverplichting en elk planvoorschrift individueel**

De in het kader van dit onderzoek onderzochte casus hebben laten zien dat het van belang is om bij de beoordeling van planverplichtingen rekening te houden met (1) de historische context daarvan, d.w.z. dat in de beschouwing zou moeten worden betrokken de ervaring die in het betreffende beleidsdomein is opgedaan met verschillende sturingsvormen, waaronder die van een planverplichting en (2) de instrumentenmix waar de planverplichting deel van uitmaakt.

#### **3. Kijk breder dan alleen naar de administratieve lasten**

Het mag bij een beschouwing over planverplichtingen niet alleen gaan om de door deze verplichting veroorzaakte administratieve lasten. Indien planverplichtingen leiden tot belangrijke maatschappelijke baten, dan mogen deze ook wat kosten! Anderzijds is het zo dat planverplichtingen behalve administratieve lasten ook belangrijke andere negatieve gevolgen kunnen hebben. Zo kunnen planverplichtingen de beleidsvrijheid en autonomie van de decentrale overheden

onnodig inperken, de integrale beleidsvoering hinderen en afbreuk doen aan de transparantie van het overheidsbeleid. Laatstgenoemde nadelen zijn vaak minstens zo belangrijk als de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten.

#### **4. Maak gebruik van de in dit onderzoek ontwikkelde *Planwijzer***

Voor de beoordeling van individuele planverplichtingen en planvoorschriften kan goed gebruik worden gemaakt van de in dit onderzoek ontwikkelde Planwijzer, d.w.z. dat voor elke planverplichting eerst de sturingsfunctie expliciet dient te worden gemaakt en dat vervolgens aandacht kan worden besteed aan (1) mogelijke alternatieve vormen van sturing, (2) mogelijkheden voor samenvoeging/ integratie met andere planverplichtingen, en (3) mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procedurele en inhoudelijke planvoorschriften. Daarbij dient ook een kritische evaluatie te worden gemaakt van de argumentaties zoals deze zijn gebruikt in de Memories en Nota's van Toelichting, met name waar het gaat om de door planverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten. Uit dit onderzoek is immers gebleken dat deze argumentaties in een aantal gevallen gebrekkig zijn.

#### **5. Wettelijk verplichte evaluatie planverplichtingen**

Wanneer wordt besloten om een nieuwe planverplichting op te leggen zou expliciet gemaakt moeten worden wat de sturingsfunctie en doelstelling van deze verplichting zijn. Elke nieuwe planverplichtingen zou vervolgens, na een in overleg tussen rijk en planvormende instantie nader te bepalen periode, moeten worden geëvalueerd. Dat evaluatieonderzoek moet inzicht verschaffen in de feitelijke werking van de planverplichting en worden aangeboden aan de Tweede Kamer met een bijbehorend voorstel om de planverplichting al dan niet te continueren. Bij de uitwerking van deze aanbeveling moet worden verkend welke mogelijkheden er zijn om de strekking van deze verplichting uit te breiden met andere vormen van door het rijk opgelegde wet- en regelgeving.

## Hoe dit te doen?

### **6. Verken de mogelijkheden om aan te sluiten bij lopende initiatieven**

Uit de inventarisatie is gebleken dat er op dit moment veel initiatieven lopen bij de verschillende ministeries die relevantie hebben voor het onderwerp planverplichtingen. Het verdient aanbeveling allereerst te verkennen in hoeverre het mogelijk is om aan te sluiten bij deze lopende ontwikkelingen, bijvoorbeeld door de Planwijzer in deze processen in te brengen. Daarbij moet ook worden bekeken of de in de lopende projecten gegenereerde informatie voldoende is om de Planwijzer goed te kunnen toepassen.

### **7. Overweeg de instelling van een Adviescommissie planverplichtingen**

Afhankelijk van de resultaten van de onder 6 genoemde verkenning zou serieus de mogelijkheid moeten worden overwogen om (na 20 jaar) een nieuwe 'Adviescommissie sanering planprocedures' in te stellen. Daarbij zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Zorg voor een commissie met voldoende politiek gezag. Daarvoor zijn twee redenen te noemen. Allereerst is uit deze studie gebleken dat planverplichtingen niet alleen een ambtelijk, maar zeker ook een politiek vraagstuk zijn. Twee van de drie cases hebben laten zien dat de Tweede Kamer met algemene stemmen akkoord is gegaan met planverplichtingen waarvan de meerwaarde moet worden betwijfeld. Ten tweede leidt de aard van het onderzoek vermoedelijk tot weerstand vanuit verschillende beleidssectoren. Het vraagt om gezag en doorzettingsmacht om medewerking te verkrijgen van de verschillende sectorale 'bolwerken'.
- Betrek de decentrale overheden. De discussie over planverplichtingen maakt onderdeel uit van de bredere discussie over de interbestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden. Van de Commissie zouden daarom deel moeten uitmaken vertegenwoordigers van VNG/VGS, IPO en evt. de Unie van Waterschappen. Deze partijen kunnen relevante informatie inbrengen over de feitelijke werking van planverplichtingen. Vanwege de staatsrechtelijke beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat én vanuit een moderne opvatting van interactieve



beleidsvoering is het bovendien niet meer dan logisch deze partijen actief in de discussie te betrekken.

#### **8. Vertrouw op het bestuurlijk vermogen van decentrale overheden**

Tenslotte is van belang te bedenken dat het uiteindelijke gaat om een cultuuromslag waarbij het rijk moet leren vertrouwen op het bestuurlijk vermogen van de decentrale overheden. Dat houdt onder andere in dat wordt geaccepteerd dat decentrale overheden, net zoals de rijksoverheid, fouten maken en dat deze overheden de gelegenheid wordt geboden om daar lering uit te trekken.



## Literatuur

Actieprogramma 'Andere Overheid'.

Adviescommissie sanering planprocedures (1985); *Carnavalsoptocht der planprocedures, Voorstellen voor sanering van planprocedures en aanbevelingen voor beheersing van het instrument planning in de toekomst*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.-J. Klok, A.F.A. Korsten (red.) (1993); *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen/ Maastricht.

*Brief van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal over Herijking van de VROM-regelgeving*, kenmerk SB/RB/2003101212.

*Brief van NVBR aan de griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 4 december 2002.*

Broekhans, B. (2003); *Hoe Milieukunde geschiedenis werd*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1991); *Sturingsinstrumenten voor de overheid, Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

Commissie Autonomie voor de VNG (2004); *Brief van de gemeente aan het Rijk, Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Prof.dr. F. Fleurke, Den Haag, 22 mei 2004.

Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2004); *Zicht op Grondwater*.

ECORYS-NEI Arbeid & Sociaal Beleid (2004); *Regeldruk voor OCW-instellingen: een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten*.

Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2003a); *Provinciale omgevingsplanning, onderzoeksrapport ECWM 2003/13*.

Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2003b); *Provinciale omgevingsplanning, Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, over horizontale afstemming tussen provinciale plannen en de ontwikkeling van omgevingsplannen*.

Gilhuis, P.C. (2004); *Naar minder of naar betere regelgeving in het milieurecht? Over de herijking van de VROM-regelgeving*, TO, Nr. 2-39-45.

Interprovinciaal Overleg (IPO) (2002); *rapport van de ad-hoc IPO-adviescommissie 'Regionaal bestuur in Nederland'. Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002.

Interprovinciaal Overleg (IPO) (2004); *Plan van aanpak gezamenlijke provincies en IPO Programma andere overheid*.

Kabinet Balkenende II (2003); *Meedoen, meer werk, minder regels*, Hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

Lulofs K.R.D, Coenen F.H.J.M., Kuks S.M.M (2004).; *Positionering planfiguren 'water in de stad'* . Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RIZA, uitgevoerd door het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, Universiteit Twente.

MDW-werkgroep Harmonisatie planprocedures (2000); *Te veel van het goede, Over planprocedures en het plannen van procedures*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (2003); *Onderzoek rol provincies bij niet-wettelijke ruimtelijk relevante planvormen*. Twijnstra en Gudde Management Consultants.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (2004a); *Quick-scan Planverplichtingen in het sociale domein en veiligheid*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (2004b); *Ieder zijn rol, Een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen*, gespreksnotitie met daarin de kabinetsvisie op de interbestuurlijke verhoudingen tussen rijk en lagere overheden, 23 juli 2004.

Ministerie van Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003); *Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003*.

Ministerie van VROM (2004); *Nulmeting Administratieve lasten Ministerie van VROM 2002, Onderzoek naar de administratieve lasten voortvloeiend uit regelgeving van het Ministerie van VROM met peildatum 31 december 2002*, Sira Consulting Nieuwegein, 19 april 2004.

Nelissen, Nico, Henri Goverde, Nicolette van Gestel (2000): *Bestuurlijk vermogen, analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Searchprimair onderzoeksbureau van PCSO (2004); *Plandruk en kwaliteit in scholen voor basisonderwijs*.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2003, 294, *Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)*.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2000, 234, *Besluit van 22 mei 2000 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985*.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2004, 184, *Wet van 13 april 2004 tot wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding)*

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2004, 241, *Besluit van 18 mei 2004 tot vaststelling van criteria voor de toetsing van de kwaliteit van het rampenplan, het rampbestrijdingsplan en het beheersplan en tot vaststelling van eisen omtrent de inhoud van het organisatieplan (Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding)*

Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen ('Stuurgroep Brinkman') (2004); *Anders gestuurd, beter bestuurd, De specifieke uitkeringen doorgelicht*, 13 oktober 2004.

Tweede Kamer der Staten-Generaal 27 664, Vergaderjaar 2000-2001, Nr. 2 en 3

Tweede Kamer der Staten-Generaal 29 515, Vergaderjaar 2003-2004, Nr. 6

Tweede Kamer der Staten-Generaal 22 236, Vergaderjaar 2000-2001, Nr. 57

Tweede Kamer der Staten-Generaal 24 036, Vergaderjaar 2000-2001, Nr. 181

Tweede Kamer der Staten-Generaal 28644, Vergaderjaar 2002-2003, Nr. 4.

Tweede Kamer der Staten-Generaal 27625, Vergaderjaar 2001-2002, Nr. 8 en Nr. 14

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28644, Vergaderjaar 2002-2003, Nr. 3

VNG/VGS (2004); *De slagvaardige overheid: perspectief op prestatie*.

Vlist, M. van der (1998); *Duurzaamheid als planningsopgave, gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied*. Proefschrift Landbouwniversiteit Wageningen.

Vlist, M. van der en F. Wagemaker (2003); *De watertoets als nieuwe arena, Een eerste evaluatie. Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 84, Nr. 4, 34-37.

*Voorstel tot wijziging van een aantal wetten in verband met harmonisatie van planprocedures en vereenvoudiging van de totstandkoming van een provinciaal omgevingsplan*, CONCEPT, maart 2003.

Wissink, B. (2000); *Ontworpen en ontstaan, Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*. Voorstudies en achtergronden WRR, V 108, Sdu Uitgevers, den Haag.

#### Websites

a) Over administratieve lasten:  
[www.administratievelasten.nl](http://www.administratievelasten.nl)  
[www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl)

b) Ministeries  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)  
[www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)  
[www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)  
[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)  
[www.minez.nl](http://www.minez.nl)  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)  
[www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)  
[www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)

c) Mede-overheden

[www.ipo.nl](http://www.ipo.nl) (Interprovinciaal overleg)  
[www.vng.nl](http://www.vng.nl) (vereniging van Nederlandse gemeenten)  
[www.uvw.nl](http://www.uvw.nl) (unie van waterschappen)

d) database voor beleidsdocumenten (wet-en regelgeving, kamerstukken, beleidsnota's e.d.)

[www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)  
[www.opmaat.sdu.nl](http://www.opmaat.sdu.nl)  
[www.parlando.nl](http://www.parlando.nl)

e) overige (specifieke) websites

[www.rampenbeheersing.nl](http://www.rampenbeheersing.nl)  
[www.grotestedenbeleid.pagina.nl](http://www.grotestedenbeleid.pagina.nl)

## Bijlagen





## **Bijlage I: Samenstelling begeleidingscommissie**

Mevr. H. Smulders, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Afdeling Interbestuurlijke betrekkingen (projectleider)

Mevr. A. Hassoldt, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, RIZA

Dhr. H. van Sandick, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal Ruimte

Dhr. M. van der Vlist, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, RIZA

Dhr. J.-A. Wolthuis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Afdeling Strategie en Kennisontwikkeling



## Bijlage II: Inventarisatie planverplichtingen

In onderstaande tabel wordt per ministerie aangegeven welke planverplichtingen het Rijk oplegt aan andere overheden. In de tweede kolom wordt de naam van de planverplichting aangegeven. In de derde kolom staat een verwijzing naar de bron van de planverplichting. In kolom vier wordt aangegeven op welke overheid de planverplichting betrekking heeft (p= provincie, g=gemeente, w=waterschap). Indien nodig wordt nadere informatie toegevoegd, bijvoorbeeld als het gaat om specifieke gemeenten of samenwerkingsverbanden (denk aan Kaderwetgebieden). In de laatste kolom is daarom ruimte gereserveerd voor een toelichting.

De planverplichtingen zijn weergegeven in een volgorde die is gebaseerd op de bron van de verplichting (wetgeving – regelgeving - specifieke uitkeringen/subsidies). Planverplichtingen die voortkomen uit Specifieke uitkeringen zijn in de tabel herkenbaar door de verwijzingen naar een paginanummer in het rapport Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003. Op de betreffende pagina is nadere informatie te vinden over de specifieke planverplichting, bijvoorbeeld op p. 217 een *Voortgangsrapportage Breedtesport*.

Meer informatie over de totstandkoming van deze tabel en de daarvoor geraadpleegde bronnen is te vinden in Hoofdstuk 4 van dit rapport.

## Overzicht Planverplichtingen (indicatief)

Ministerie	Planverplichting	Bron	Doelgroep	Toelichting / verwijzing wet
<b>Soza &amp; Werk</b>				
<i>Wet</i>	Arbozorgplan	Arbeidsomstandighedenwet 1998	g,p,	Denk aan Risico- en Inventarisatie plan
<i>Besluit</i>	Plan van Aanpak Beleidsexperiment	Besluit experimenten SUWI	g	Versie geldig vanaf: 07-04-2004
<i>Specifieke uitkering</i>	<i>Jaarverslag en werkplan Stimuleringsprojecten allochtone groepen</i>	192 einde 2003, daarna eigen begroting	g	
<i>Specifieke uitkering</i>	<i>Jaarlijks verantwoordingsverslag Agenda voor de Toekomst</i>	199	G30	
<b>VROM</b>				
<i>Wet</i>	Bestemmingsplan	Wet RO	g	Facultatief binnen bebouwde kom, zie art.10 WRO
<i>Wet</i>	Streekplan	Wet RO	p	Facultatief, zie art.4 WRO
<i>Wet</i>	Structuurplan	Wet RO,		Facultatief, zie art.7 WRO
<i>Wet in voorbereiding</i>	<i>Structuurvisie</i>	Nieuwe wet RO	g,p,	
	<i>Omgevingsplan</i>	<i>Zie o.a. Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer 2003/13 over provinciale omgevingsplanning, geen planverplichting</i>		
<i>Wet</i>	Structuurschema	Landinrichtingswet	p	Zie art. 6
<i>Wet</i>	Landinrichtingsplan/ aanpassingsplan/ begrenzingenplan	Landinrichtingswet,		Zie art. 124-132
<i>Wet</i>	Stadsvernieuwingsplan	Wet op de stads- en dorpsvernieuwing	g	[Versie geldig vanaf: 13-09-2004])
<i>Wet</i>	Gemeentelijk milieubeleidsplan en programma	Wet milieubeheer	g	Facultatief, zie§ 4.6 Wm
<i>Wet</i>	Provinciaal milieubeleidsplan en programma	Wet milieubeheer	p	zie § 4.5 Wm
<i>Wet</i>	Regionaal milieubeleidsplan en programma	Wet Milieubeheer	Kaderwetgebied	Facultatief, zie § 4.5a,b Wm
<i>Wet</i>	Gemeentelijk rioleringsplan	Paragraaf 4.8 Wet Milieubeheer	g	Zie Versie geldig vanaf: 01-05-2004
<i>Besluit</i>	Ontwikkelingsprogramma Stedelijke vernieuwing	Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing	g	Zie ook Wet Stedelijke vernieuwing
<i>Besluit</i>	Luchtkwaliteitplan	Zie Niet-dossierstuk VROM 030148, 26-03-'03, vanaf mei 2004	g	Op basis van Eur-kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (96/62/EG), zie ook Besluit luchtkwaliteit Versie geldig vanaf: 19-07-2001
<i>Besluit</i>	Milieu-effect rapportage	Besluit milieu-	p,g	Versie geldig vanaf: 01-01-

		effectrapportage 1994		2003
<i>Besluit subsidie</i>	Uitvoeringscontract en ontwikkelingscontract	Besluit locatiegebonden subsidies	p, regio's	Versie geldig vanaf: 01-07-2004
<i>Besluit subsidie</i>	Plan van aanpak voor Huishoudelijke Afvalstoffen en voor Zwerfafval	Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering 2004	Minstens twee samenwerken de gemeenten	Versie geldig vanaf: 09-05-2004
<i>Besluit subsidie</i>	Provinciaal programma externe veiligheid	Subsidieregeling Programmafinanciering EV-beleid voor andere overheden	p	Versie geldig vanaf: 20-06-2004
<i>Specifieke uitkering</i>	Eindverslag (inc.bestedingsverslag) Stedelijke vernieuwing	121	g30,p	
<i>Specifieke uitkering</i>	Maandelijkse managementrapportage Afscherming wegverkeerslawaaï	126	g	Wet Milieubeheer
<i>Specifieke uitkering</i>	Maandelijkse managementrapportage Spoorweglawaaï	128	g	Wet Milieubeheer
<i>Specifieke uitkering</i>	Maandelijkse managementrapportage Verkeersmaatregelen	131	g	Wet Milieubeheer
<i>Specifieke uitkering</i>	Jaarlijkse monitoringsrapportage Bodemsanering (provincies en gemeenten)	134	p, 4gs (-'04 24g)	Wet Bodembescherming
<i>Specifieke uitkering</i>	Eindrapportage (en kennis/info uitwisseling) Milieudrukvermindering	136	g	Wet Milieubeheer
<i>Specifieke uitkering</i>	Plan van Aanpak en 'monitoringsverslagen (RH)' Klimaatconvenant BANS	140, zie ook Subsidieregeling BANS klimaatconvenant	g,p	Versie geldig vanaf: 01-08-2003
<i>Specifieke uitkering</i>	Projectvoorstellen en Activiteitenverslag BIRK (over ruimtelijke kwaliteit)	141	g,p,w	
<b>LNV</b>				
<i>Wet</i>	Beheersplan natuurmonument	Natuurbescherming swet, Van Buuren: bijlage	p	Nog niet in werking
<i>Wet</i>	Provinciaal natuurbeleidsplan	Natuurbescherming swet 1998, zie Van Buuren:29		
<i>Wet</i>	Reconstructieplannen	Reconstructiewet concentratiegebied	p	Versie geldig vanaf: 01-04-2002
<i>Wet</i>	Landinrichtingsprogramma / landinrichtingplan	Landinrichtingswet	p	[Versie geldig vanaf: 01-07-2004])
<i>Besluit</i>	Landschapsplan (landschapsbeleidsplan en landschapsstructuurplan)	Besluit ontwikkeling van landschappen	p,g	Versie geldig vanaf: 01-05-2003
<i>Besluit</i>	Landschapsontwikkelingsplan Landschapsontwikkelingsplan:179	Besluit ontwikkeling van landschappen	p,g	

		(BOL) (brochure van juli '02), zie ook :179		
Besluit	Faunabeheerplan	Besluit Faunabeheer, Flora- en faunawet	p	Versie geldig vanaf: 01-04-2002
Subsidie	Gebiedsplan en uitvoeringsprogramma	Regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebied en	p	Versie geldig vanaf: 12-08-2004
Subsidie	Plattelandontwikkelingsplan (POP)	Europese subsidie, zie minInv.nl	p,g	
Subsidie	Natuurgebiedsplan	Subsidieregeling natuurbeheer 2000	G & samenwerking sverbanden	Versie geldig vanaf: 01-01-2004
Specifieke uitkering	Doelmatige en rechtmatige rapportages Groene Hart Impuls	181		
Specifieke uitkering	Jaarrapportages en Meerjarenplanningen Grevelingen en Midden Delfland	182	Recreatie schap	
Specifieke uitkering	Meerjarenprogramma's en jaarlijkse bestedingsprogramma's inzake Nationale Parken	186	G, schappen en overlegorgane n	
Specifieke uitkering	Projectvoorstellen en 'uitvoerings-verklaring' Duurzame inrichting glastuinbouw	187	g	
<b>V&amp;W</b>				
Wet	Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan	Planwet verkeer en vervoer	g	Planwet verkeer en vervoer, paragraaf 4
Wet	Regionaal / Provinciaal Verkeers- en Vervoer Plan (incl. Regionale beleidsmonitoring)	Zie ook Artikel 16 Kaderwet bestuur in verandering	p, regio	
Wet	Plan primaire waterkering	Wet op de waterkering,	Als de Beheerder de overheid is waarbij de primaire waterkering in beheer is, zie art.1	
Wet	Plan voor de provinciale waterhuishouding	(Art. 7) Wet op de waterhuishouding		[Versie geldig vanaf: 01-06-2004]
Wet	Calamiteitenplan	(art.69) Waterstaatswet 1900	waterbeheerder	
Wet	Beheersplan	Art. 9 op de waterhuishouding	Kwantiteits of kwaliteitsbehe erder, niet zijnde het Rijk	
Besluit	Geluidsbelastingkaarten en actieplannen Omgevingslawaaai	Kamerstuk Eur. Richtlijn Omgevingslawaaai, 29021, 04-09-'03 v.a. 2007	g,p (inzake agglomeraties )	Debat over ontwikkeling nieuwe ('eigenstandige') planfiguren vanwege eisen uit Europese richtlijnen

Specifieke uitkering	Effectrapportage sociale veiligheid OV	146	p,g,kaderwetgebied	
Specifieke uitkering	Vervoerkundige informatie, bijdrage exploitatie OV	151	p,g,k	
Specifieke uitkering	Plannen Toegankelijkheid OV voor ouderen en gehandicapten	154	p,g,k	
Specifieke uitkering	Plannen (voortgangsrapportages) duurzaam Veilig (personenverkeer)	157	p,g	
<b>OC&amp;W</b>				
Besluit	Schoolplan; gemeente bij openbaar onderwijs als bevoegd gezag	Betreft zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs	g	
Besluit	Gebiedsdocument Werelderfgoed	Werelderfgoedbrief 2001	(g)	
Specifieke uitkering		<i>Projecten Belvedere (eisen onbekend)</i>	g,p	
Specifieke uitkering	Gemeentelijk onderwijsachterstandenplan GOA	78	g	
Specifieke uitkering	Plan van aanpak voor een specifieke uitkering	Regeling verbreding onderwijskansenbeleid	g	Versie geldig vanaf: 01-05-2003
Specifieke uitkering	OALT-plan (onderw.in allochtone levende tl.)	79	g	
Specifieke uitkering	Overzicht scholingstraject OALT-leraren	80	g	
Specifieke uitkering	Overzicht OALT-Outplacement	81	g	
Specifieke uitkering	Jaarlijkse RMC-effectrapportage Regionale meld-en coördinatiefunctie (schoolverlaten)	83	g (vooral contactgemeente)	
Specifieke uitkering	Plan van aanpak zwemvaardigheid, Vangnet schoolzwemmen	95 (Regeling specifieke uitkering voor gemeenten voor de stimulering van de zwemvaardigheid [	g	Versie geldig vanaf: 01-05-2003])
Specifieke uitkering	Aantal asielzoekers per school Leerplichtige asielzoekers	75	g	
Specifieke uitkering	Jaarlijks inhoudelijk verslag Inburgering Nieuwkomers	76	g	
Specifieke uitkering	Telformulier aantal leerlingen basisonderwijs (personeelskosten)	69	g	
Specifieke uitkering	Telformulier aantal leerlingen basisonderwijs (materiele kosten)	70	g	
Specifieke uitkering	Telformulier aantal leerlingen speciaal basisonderwijs (personeelskosten)	71	g	
Specifieke uitkering	Telformulier aantal leerlingen	72	g	

	speciaal basisonderwijs (materiele kosten)			
Specifieke uitkering	Telformulier aantal leerlingen Speciaal (voortgezet) onderwijs (personeelskosten)	73	g	
Specifieke uitkering	Telformulier aantal leerlingen Speciaal (voortgezet) onderwijs (materiele uitgaven)	74	g	
<b>Financiën</b>				
Specifieke uitkering	Waardegegevens WOZ-objecten (aan belastingdienst)	107	g	
<b>BZK</b>				
Wet	De begroting, De begrotingswijzigingen, De meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag van de provincie	Art. 190 e.v. Provinciewet	p	Nadere aanvulling bij of krachtens AmvB
Wet	De begroting, De begrotingswijzigingen, De meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag van de gemeente	Art. 186 e.v. Gemeentewet	g	Nadere aanvulling bij of krachtens AmvB
Wet	Rampenplan	Kamerstuk Kwaliteit rampenbestrijding, 28644, 28-02'03, Zie ook Wet rampen en zware ongevallen	g	Zie ook: Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding [Versie geldig vanaf: 01-07-2004])
Wet	Rampbestrijdingsplan	Kamerstuk Kwaliteit rampenbestrijding, 28644, 28-02'03	g	
Wet	Provinciaal coördinatieplan	Art.6 Wet rampen en zware ongevallen	p	
Besluit	Multidisciplinaire regionale beheersplannen	Kamerstuk Kwaliteit rampenbestrijding, 28644, 28-02'03	regio	
Besluit	Monodisciplinaire regionale organisatieplan	Kamerstuk Kwaliteit rampenbestrijding, 28644, 28-02'03	regio	
Besluit	Jaarlijkse bestuurlijke rapportage	Kamerstuk Kwaliteit rampenbestrijding, 28644, 28-02'03	Regio aan prov, prov aan rijk	
Specifieke uitkering	Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's Leefbaarheid partiele GSB-steden,	60 !! Gaat in 2005 op in brede doeluitkering GSB	Partiele GSB-steden	
Specifieke uitkering	Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's Sociale integratie en veiligheid G25	61 idem	G25	
Specifieke uitkering	Jaarlijkse voortgangsrapportage en eindrapportage Innovatie	55	p,g, w (en anderen)	



	<b>openbaar bestuur</b>			
<i>Specifieke uitkering</i>	Voortgangsrapportages en eindrapportage Werkgelegenheidsimpuls 1994	56	32 gemeenten in sted.knoopunt. geb.	
<i>Specifieke uitkering</i>	Voortgangsrapportages en eindrapportage Leefbaarheid, veiligheid, stadseconomie G4	57	G4	
<i>Specifieke uitkering</i>	Voortgangsrapportages en eindrapportage Leefbaarheid, veiligheid, stadseconomie G6	58	G6	
<i>Specifieke uitkering</i>	Voortgangsrapportages en eindrapportage Leefbaarheid, veiligheid, stadseconomie G15	59	G15	
<b>Justitie</b>				
<i>Specifieke uitkering</i>	Evaluatieverslag Opvang Asielzoekers	35	g (met opvangcentrum)	
<i>Specifieke uitkering</i>	Jaarlijks inhoudelijk verslag Inburgering nieuwkomers	39	g	
<i>Specifieke uitkering</i>	Projectplan en 2x jaars monitor Inburgering oudkomers 12/ 17/54 gem	40-43 !! einde 30 juni 2004. er komt een vervolg, vorm onbekend	g	
<i>Specifieke uitkering</i>	Meerjaren plannen van aanpak Antillianengemeenten	45 eind 2005	g	
<b>VWS</b>				
<i>Subsidie</i>	Beleidsplan/activiteitenplan/ projectplan/ activiteitenverslagen voor subsidie welzijnsbeleid	Art.24.1 Bekostigingsbesluit Welzijnsbeleid jo. H6 Uitkering aan prov. en gemeenten	p,g	Versie geldig v.a. 31-03-'04
<i>Specifieke uitkering</i>	Monitor Maatschappelijke Opvang	213	43 centrum-gemeenten	
<i>Specifieke uitkering</i>	Nationale Drug Monitor	213	idem	
<i>Specifieke uitkering</i>	Jaarverslagen Jeugdhulpverlening	214 tot 2004, komen nieuwe sp. uitkering	p, grootstedelijke regio's	
<i>Specifieke uitkering</i>	Projectplan en projectverslag Vrijwilligerswerk	216 vervolg onbekend, zie ook Tijdelijke Stimuleringsregeling, zie Staatscourant 2003, 243	p,g	
<i>Specifieke uitkering</i>	Voortgangsrapportage Breedtesport	217	p,g	
<i>Specifieke uitkering</i>	Jaarlijkse voortgangsrapportage Topsportaccommodaties	218	g	
<i>Specifieke uitkering</i>	Beleidsinformatie Heroïne experimenten	212	6g	

<b>EZ</b>				
<i>Specifieke uitkering</i>	<b>EFRO-programma's en jaarverslagen</b>	168	p	
<i>Specifieke uitkering</i>	<b>Meerjarige Ontwikkelingsplannen Fysieke Stadseconomie GSB</b>	169 vervolg via vervolg GSB	G25 en G5	
<i>Specifieke uitkering</i>	<b>Meerjarige Ontwikkelingsplannen Niet-Fysieke Stadseconomie GSB</b>	171 vervolg via vervolg GSB	G25 en G5	
<i>Specifieke uitkering</i>	<b>Investeringsplannen Tipp (en Stirea)</b>	165 niet duidelijk wie de inv.plannen opstelt	p,g	
<i>Specifieke uitkering</i>	<b>Kompasprogramma's / jaarverslagen REONN</b>	166	3 Noordelijke provincies	
<i>Specifieke uitkering</i>	<b>Voortgangsrapportages Bijdrage Regiogelden</b>	172	Limburg	

## Bijlage III: Inventarisatie actuele beleidsontwikkelingen

In deze Bijlage wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen op rijksniveau die van belang zijn voor de discussie over planverplichtingen.

### Nieuwe WRO

Op 23 mei 2003 heeft de minister van VROM bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening ingediend. In de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel worden voor dit onderzoek meerdere interessante kwesties behandeld. Voorbeelden zijn:

- het debat over de aard (wettelijk verplicht of niet) en inhoud van de *structuurvisies*. In het wetsvoorstel vervangen de structuurvisies de huidige planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen (zie MvT. H.2.5); Structuurvisies zijn niet verplicht.
- het *samenvoegen van plannen* binnen de nieuwe WRO dient te leiden tot minder bestuurlijke lasten (plandruk) en tot toenemende rechtszekerheid. De Memorie schrijft onder het kopje *Effectievere en efficiëntere besluitvorming*:  
'Er leeft een brede maatschappelijke behoefte aan een efficiënter wettelijk instrumentarium voor het ruimtelijk beleid. De huidige plansystematiek van de WRO vertraagt dikwijls de doorwerking van nieuw beleid. De bestuurlijke last om daar versnelling in te brengen, is vaak groot. Het is daarom belangrijk dat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening de provincies en het Rijk in staat stelt sneller duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het beleid, waar die instanties verantwoordelijkheid voor dragen, in bestemmingsplannen zal worden vastgelegd. Dit draagt ook in belangrijke mate bij aan de rechtszekerheid. Maatschappelijke actoren moeten weten waar zij aan toe zijn en welk bestuursorgaan voor bepaalde beleidsonderdelen aanspreekbaar is' (MvT, blz 2);
- over de wens tot *sturing door het rijk* : 'Het voorliggende wetsvoorstel gaat daarom uit van het binnen de democratische rechtsstaat levende *beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan*, hetgeen inhoudt dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte niveau is in beginsel het laagste overheidsniveau omdat op dit niveau bij ruimtelijke normstelling beter

rekening kan worden gehouden met relevante feiten en omstandigheden' (MvT, blz 2).

#### Modernisering van de VROM-regelgeving

Op dit moment telt het ministerie van VROM zo'n 400 verschillende regelingen, bestaande uit wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Het is de bedoeling om dit aantal in de komende vier jaar flink te reduceren. Dit proces staat bekend als de modernisering van de VROM-regelgeving (voorheen 'herijking') (www.vrom.nl, sept. '04). Dit project is onder andere gericht op een reductie van de administratieve lasten voor burgers, bedrijven *en lagere overheden*. Zie daarvoor ook Ministerie van VROM (2004). Voor wat betreft het onderwerp planverplichtingen is o.a. van belang het voornemen om de wettelijke verplichting voor het Provinciaal Milieubeleidsplan te schrappen. Zie daarvoor ook Hoofdstuk 7 (casus Provinciaal Milieubeleidsplan).

#### Voorstel harmonisatie planprocedures en vereenvoudiging van de totstandkoming van een provinciaal omgevingsplan

Dit voorstel voorziet in wijzigingen van de Wet Milieubeheer, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de Waterhuishouding, de Planwet Verkeer en Vervoer en enkele andere wetten om daarmee de totstandkoming van een provinciaal omgevingsplan te vergemakkelijken. Het naar aanleiding van het advies van de 'MDW-werkgroep Harmonisatie planprocedures' opgestelde concept-wetsvoorstel zal nog worden gewijzigd. Het voorstel moet nog worden aangepast aan de voorstellen voor de nieuwe wet RO. Zie voor meer informatie hierover Hoofdstuk 7 (over Provinciaal Milieubeleidsplan)

#### Integrale Waterwet

Op dit moment worden voorbereidingen getroffen voor een integrale waterwet waarin diverse sectorale waterwetten worden geïntegreerd. In het kader van de discussie over deze nieuwe wet staat onder andere ook het Planstelsel voor waterbeheer ter discussie. In het waterdossier is van belang dat Europa door middel van de Europese Kaderrichtlijn Water nieuwe planverplichtingen heeft opgelegd. Daarnaast zijn als gevolg van de inhoudelijke ontwikkeling van het beleidsveld in de richting van stroomgebiedbeheer

nieuwe planvormen, zoals de Stroomgebiedvisies WB 21 ontstaan. O.a. deze ontwikkelingen vormen de aanleiding om het huidige planstelsel eens kritisch te bezien. Verder zijn voor de discussie over planverplichtingen van belang de ontwikkeling van stedelijke waterplannen en de discussie over het al dan niet verplicht voorschrijven van deze plannen, de onlangs verplicht gestelde Waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen (zie Hoofdstuk 5 van dit rapport) en het recente advies van de Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving om een Waterakkoord verplicht te stellen voor stedelijke gebieden (Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving , 2004).

#### Grote Steden Beleid (van GSB2 naar GSB3)

Het Grote steden beleid (GSB) gaat een derde termijn in (GSB III). Binnen dit beleidsprogramma wordt expliciet aandacht besteed aan mogelijkheden om de administratieve lasten voor decentrale overheden (in dit geval de grote steden) te verminderen. De veertig afzonderlijke regelingen uit de huidige convenantsperiode (GSBII) worden vervangen door drie brede doeluitkeringen waardoor de administratieve lasten voor de steden aanzienlijk worden beperkt ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), sept.'04).

Leerervaringen met GSB 2 zijn dat:

- een veelheid aan regelingen, met ieder een eigen sturingsmodel, de administratieve lasten voor zowel de steden als het Rijk vergroten;
- beleidskaders met lange lijsten van (verplichte) doelstellingen 'afvinkgedrag' bij de grote steden uitlokken, en leiden tot dikke pakken gelegenheidspapier die onvoldoende aansluiten bij de behoefte aan lokaal maatwerk ([www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl), sept.'04).

GSB III heeft als belangrijk doel om de bureaucratische last voor de stad en het Rijk te verminderen. Voorstellen daartoe zijn:

- Steden en Rijk maken een beperkt aantal afspraken;
- De steden ontvangen het geld (€ 3,7 miljard) in drie gebundelde uitkeringen (de Brede Doeluitkeringen). Voorheen bestonden er veertig afzonderlijke regelingen.
- Het samenstellen van de monitor GSB III wordt gestroomlijnd;
- Het 'Meerjaren Ontwikkelingsprogramma-nieuwe-stijl' kent weinig vormvoorschriften;
- Steden verantwoorden zich één keer over het gehele convenant aan het einde van de periode.

## ISV

Bij de 'tweede ronde' van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-II) is expliciet aansluiting gezocht bij het GSB-beleid (GSB III). Het ISV-II is op een zodanige wijze ingericht dat een integrale aanpak wordt gerealiseerd. Dit blijkt onder meer uit de vorming van een brede doeluitkering (BDU). De ISV-2-middelen worden beschikbaar gesteld door de Ministeries van en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Het Ministerie van VROM is de beheerder van de BDU 'fysiek'. (zie apart dossier op [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl), sept. '04).

## Investeringsbudget landelijk gebied

Op 13 juli 2004 hebben de ministeries van LNV, VROM en V&W, het IPO/de provincies, de VNG en de Unie van Waterschappen bestuurlijke overeenstemming bereikt over de contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG betekent een omslag van sturen op instrumenten en budgetten naar sturen op doelen door een decentrale uitvoering van rijksdoelen en *bundeling van rijksbudgetten*. Het ILG moet een bijdrage leveren aan een verbeterde samenwerking tussen overheden en een slagvaardiger bestuur in het landelijk gebied. Een vorm van sturing waarbij de rijksoverheid daadwerkelijk stuurt op hoofdlijnen en toetst op resultaten, met verantwoordelijkheden en bevoegdheden daar waar zij thuishoren. Daarmee vormt het ILG een direct en concreet uitvloeisel van het voornemen van dit kabinet om te komen tot een slagvaardige en effectieve overheid, zoals verwoord in het regeerakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels' en in het actieprogramma 'Andere overheid', en geeft het ILG invulling aan de LNV-actie van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' (zie, kenmerk: DP. 2004/1228 of onderwerp: Bestuurlijk akkoord over het ILG TRC 2004/6724, op [www.minInv.nl](http://www.minInv.nl), zoekterm 'sgb')

## Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding

De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (WKR) -die op 1 juli 2004 in werking trad- regelt een systematische aanpak van de voorbereiding op rampenbestrijding. De Wkr heeft verschillende consequenties voor het rampenplan, rampenbestrijdingsplan en het beheersplan (regionaal beleidsplan). In de discussies die over de nieuwe wet zijn gevoerd is expliciet stilgestaan bij de noodzaak om terughoudend te zijn met het instrument planverplichting en bij de administratieve lasten die uit zo'n verplichting

kunnen voortvloeien. Desalniettemin is de Tweede kamer in dit geval tot het oordeel gekomen dat de voorgestelde planverplichtingen nodig zijn voor een goede organisatie van de rampenbestrijding. Meer informatie hierover is te vinden in Hoofdstuk 6 van dit rapport (case studie Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan).

#### Doorlichting specifieke uitkeringen

Een belangrijk onderdeel van het programma 'Andere Overheid' betreft de doorlichting van de specifieke uitkeringen. De Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de 'Stuurgroep Brinkman') heeft een beoordelingskader ontwikkeld voor de doorlichting van alle specifieke uitkeringen. Vanuit het beginsel van subsidiariteit, de wens om lagere overheden meer beleidsruimte te geven en de wens om de administratieve lasten voor lagere overheden te beperken, is de voorkeursvolgorde voor financiering van de door lagere overheden uitgevoerde taken: (1) financiering uit de eigen financiële middelen, (2) financiering uit het Gemeente- of Provinciefonds en (3) financiering uit een Specifieke uitkering. De Stuurgroep Brinkman heeft aangegeven in welke gevallen een Specifieke uitkering aan de orde kan zijn. Vervolgens is gekeken naar de mogelijkheden om de door deze uitkeringen veroorzaakte administratieve lasten te beperken. Overigens blijkt uit het Overzicht Specifieke uitkeringen 2003 dat het *aantal* specifieke uitkeringen in de periode van 1980 tot 2003 is afgenomen van meer dan 500 tot 152. De totale (financiële) omvang van het aantal specifieke uitkeringen is in deze periode ongeveer gelijk gebleven. Het gaat om een bedrag van ongeveer 16 miljard euro. De Stuurgroep Brinkman heeft inmiddels geadviseerd om het aantal Specifieke Uitkeringen terug te brengen naar een aantal van 22 (Stuurgroep doorlichting Specifieke Uitkeringen, 2004)





## Bijlage IV: Handleiding interviews

Deze Bijlage bevat de handleiding die is gebruikt voor de half-gestructureerde interviews die zijn afgenomen ten behoeve van de in de Hoofdstukken 5 t/m 7 gepresenteerde case studies.

### INFORMATIE VOORAF

#### *Algemene informatie onderzoek*

Opdrachtgever voor dit onderzoek is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGKB, directie GSIB (contactpersoon mevr. H       Smulders). Het onderzoek wordt uitgevoerd door een interdisciplinair onderzoeksteam van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Het belangrijkste doel van dit onderzoek is om een beoordelingskader te ontwikkelen waarmee zowel bestaande planverplichtingen als voorstellen voor nieuwe planverplichtingen kunnen worden beoordeeld. Bij planverplichtingen gaat het in dit geval om verplichtingen die het rijk oplegt aan decentrale overheden.

De gedachte is dat (1) *planverplichtingen* in veel gevallen leiden tot een onnodige inperking van de beleidsruimte van decentrale overheden, (2) veelal gepaard gaan met hoge administratieve lasten voor de planvormende instantie, en dat (3) de *veelheid* aan planverplichtingen afbreuk doet aan de transparantie en kenbaarheid van het overheidsbeleid en (4) zelfs kan leiden tot een situatie waarin plannen elkaar tegenspreken.

Om deze redenen is een concept-beoordelingskader ontwikkeld waarmee nut en noodzaak van planverplichtingen kunnen worden beoordeeld. Daarin wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de volgende vragen:

1. Heeft het rijk voldoende reden om de decentrale overheden te willen sturen?
2. Zijn er alternatieven voor het sturingsinstrument van een planverplichting voorhanden?
3. Zijn er mogelijkheden om de sectorale planverplichting samen te voegen met een reeds bestaande planverplichting?
4. Zijn er mogelijkheden om de inhoudelijke en procedurele planvoorschriften te vereenvoudigen?

#### *Functie van case studies en interviews*

Om het concept-beoordelingskader te toetsen wordt het toegepast op een drietal casus. Het gaat daarbij om:

1. De nieuwe planvoorschriften voor het gemeentelijke rampenplan als gevolg van de *Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding*, die op 1 juli 2004 in werking trad.
2. De voorschriften inzake gebruik van de watertoets als gevolg van het *Besluit van 30 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met de gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)*.
3. de actuele discussie omtrent de gewenste wettelijke status van het provinciaal Milieubeleidsplan alsmede over de mogelijkheden om dat plan te integreren in

een provinciaal omgevingsplan. Zie onder andere de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, 2003 en de discussie inzake *Modernisering regelgeving VROM*.

Voor het casusonderzoek wordt gebruik gemaakt van beschikbaar schriftelijk materiaal, waaronder kamerstukken, wetgeving, Memories van Toelichting en vanzelfsprekend de beschikbare vakliteratuur. Daarnaast wordt een beperkt aantal half-gestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van zowel de *verplichtende* instantie (de rijksoverheid) als de *planvormende* instantie (de betreffende decentrale overheid). In de interviews wordt geprobeerd om het beeld dat op basis van de documentenanalyse ontstaat aan te vullen dan wel te corrigeren. Het belangrijkste doel is om een goed inzicht te verkrijgen in het debat dat over de betreffende planverplichting is/ wordt gevoerd en de *argumenten* die daarin worden gebruikt. Daarnaast wordt geprobeerd om een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van de feitelijke *werking* van de planverplichting, teneinde de Planwijzer te toetsen.

#### *Vertrouwelijkheid gegevens*

Van het interview wordt een kort verslag gemaakt dat u ter correctie wordt toegestuurd. De interviewverslagen komen in het bezit van de opdrachtgever van het onderzoek, maar zullen niet in de eindrapportage van het onderzoek worden opgenomen. Onderdelen van de interviewverslagen worden verwerkt in de casestudierapportages die onderdeel uitmaken van het eindrapport.

## **I GEGEVENS RESPONDENT (EN)**

- I.1 Naam:
- I.2 Titulatuur:
- I.3 Functiebenaming:
- I.4 Organisatie/Afdeling:
- I.5 Op welke wijze betrokken (geweest) bij planverplichting (Vanaf wanneer/ in welke functie etc.):

## **II WAAROM WIL DE RIJKSOVERHEID STUREN?**

*Wanneer de rijksoverheid een planverplichting oplegt aan een decentrale overheid impliceert dit dat het rijk wil sturen, d.w.z. een sturingsambitie heeft. Door middel van de volgende vragen hopen wij een beter inzicht te verkrijgen in de argumenten die in de discussie over de planverplichting zijn gehanteerd.*

Welk debat is voorafgaand aan de instelling van de planverplichting gevoerd?

- II.1 Waren/zijn er tegenstanders van het opleggen van een planverplichting?
- II.2 Welke argumenten zijn/worden gebruikt door de voorstanders van de planverplichting?
- II.3 Welke argumenten zijn/worden gebruikt door de tegenstanders?
- II.4 Welke partijen en argumenten hebben de doorslag gegeven in de besluitvorming over de planverplichting?
- II.5 Welke sturingsfunctie/ welke doel heeft de planverplichting? (als open vraag, maar waar nodig inbrengen sturingsfuncties planwijzer)

- II.6 Is het in dit geval denkbaar dat de rijksoverheid GEEN planverplichting oplegt, maar besluit om de keuze voor het al dan niet opstellen van een plan over te laten aan de planvormende instantie?
- II.7.1 Zo ja, waarom? (En evt.: op welke wijze zou het onderwerp dan geregeld worden binnen uw organisatie?)
- II.7.2 Zo nee, waarom niet?
- II.8 Wat is **uw mening** over de sturingsambitie van de rijksoverheid?

### III ZIJN ALTERNATIEVE VORMEN VAN STURING OVERWOGEN?

*In de voorgaande vragen is ingegaan op de sturingsambitie van de rijksoverheid en de vraag OF de rijksoverheid wel zou moeten sturen? Het opleggen van een planverplichting is echter slechts één van de mogelijke sturingsvormen waaruit de rijksoverheid kan kiezen. Alternatieven zijn bijvoorbeeld het uitvaardigen van richtlijnen, financiële sturing (d.m.v. subsidies) of bijvoorbeeld communicatieve sturing (voorlichting/ overtuiging).*

- III.1 Is/wordt in het debat en de besluitvorming over de planverplichting (expliciet) aandacht besteed aan mogelijke alternatieve vormen van sturing door de rijksoverheid?
- III.2.1 Zo ja, om welke sturingsalternatieven gaat/ging het en welke argumenten hebben een rol gespeeld in de discussie/spelen een rol in de discussie?
- III.2.2 Zo nee, waarom niet?
- III.3 wat is (voor deze casus) **uw mening** over mogelijkheden voor alternatieve vormen van sturing?

### IV IS DE MOGELIJKHEID VAN SAMENVOEGEN MET ANDERE PLANVERPLICHTINGEN OVERWOGEN?

*De rijksoverheid kan goede redenen hebben om een planverplichting op te leggen aan decentrale overheden. Om redenen van de kenbaarheid en integraliteit van het overheidsbeleid moet echter de vraag worden gesteld of het mogelijk is om sectorale planverplichtingen samen te voegen met/ te integreren in bestaande planverplichtingen?*

- IV.1 Is en de discussie en besluitvorming expliciet stilgestaan bij de mogelijkheid om de planverplichting samen te voegen met andere planverplichtingen?
- IV.2.1 Zo ja, om welke mogelijkheden gaat het en welke argumenten hebben een rol gespeeld in de discussie?
- IV.2.2 Zo nee, waarom niet?
- IV.3 Wat is **uw mening** over de mogelijkheid van samenvoegen met een reeds bestaande planverplichting?

### V IS ER DISCUSSIE GEVOERD OVER DE PLANVOORSCHRIFTEN?

*Wanneer wordt besloten om een decentrale overheid een planverplichting op te leggen is vervolgens de precieze vormgeving van deze verplichting aan de orde. Dit komt tot uitdrukking in de verschillende inhoudelijke en procedurele planvoorschriften.*

- V.1 Is in de discussie/ besluitvorming expliciet aandacht besteed aan de planvoorschriften? (Open vraag, maar waar nodig de planvoorschriften voor de betreffende planverplichting langslopen)
- V.2.1 Zo ja, om welke voorschriften ging het en welke argumenten hebben een rol gespeeld in de discussie daarover?
- V.2.2 Zo nee, waarom niet?
- V.3 Wat is **uw mening** over de inhoudelijke en procedurele planvoorschriften?

## **VI WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE VEROORZAKERS VAN DE ADMINISTRATIEVE LASTEN ALS GEVOLG VAN DEZE PLANVERPLICHTING?**

*Planverplichtingen brengen administratieve lasten met zich mee voor de planvormende overheid. Deze kunnen enerzijds het gevolg zijn van de inhoudelijke eisen die aan het plan worden gesteld, anderzijds van de verschillende procedurele voorschriften.*

- VI.1 Is in de discussie en de besluitvorming expliciet aandacht besteed aan de administratieve lastendruk voor de planvormende overheid?
- VI.2.1 Zo ja, op welke wijze kwam dat tot uitdrukking?
- VI.2.2 Zo nee, waarom niet?
- VI.3 wat zijn naar **uw mening** de belangrijkste veroorzakers van administratieve lasten, d.w.z. welke voorschriften brengen relatief veel kosten/ werklast met zich mee en welke niet? Daarbij onderscheid maken tussen de inhoudelijke en de procedurele planvoorschriften.

## **VII ZIJN ER OVERIGE OPMERKINGEN?**

- VII.1 Is er iets anders dat u nog wilt opmerken over deze planverplichting?
- VII.2 Heeft u nog vragen naar aanleiding van het interview?

## **AFRONDING**

Herhaling van gang van zaken na afloop van het interview:

- U krijgt binnen een week per e-mail een kort schriftelijk verslag toegestuurd.
- U wordt gevraagd daarin evt. correcties aan te brengen
- Dank voor medewerking aan het onderzoek

## **Bijlage V: Respondenten**

### Casus Watertoets

- Dhr.Ir. A. van Dortmont, Senior planoloog, gemeente Nijmegen (5/11/2004)
- Dhr.Ir. K. Hansma, projectsecretaris nota ruimte/ voormalig lid projectgroep Watertoets, Ministerie van VROM (17/11/2004)
- Mevr. Ir. A. Ubbels, Beleidsmedewerker en voormalig projectleider Watertoets, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water (8/11/2004)
- Dhr. Drs T. Verhoeven, Senior adviseur Openbare ruimte, water en groen, gemeente Nijmegen (dubbelinterview met Dhr. Van Dortmont, 5-11-2004)

### Casus Rampenplan/ Rampbestrijdingsplan

- Mevr. J.M.W. van Gelder-Mangel, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, Afd. Publiek en Zorg, gemeente West Maas en Waal (22/11/2004)
- Dhr. H.A. Huijskens, Coördinator Rampenbestrijding, gemeente Breda (9/11/2004)
- Dhr. Ir. A.M.M. van Leest, Coördinerend senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Crisisbeheersing, Afdeling Preparatie Decentraal (8/11/2004)

### Casus Provinciaal Milieubeleidsplan

- Dhr. F. Bekhuis, beleidsmedewerker Milieukwaliteit, provincie Gelderland (18/11/2004)
- Dhr. S. v/d Heijden, Juridisch medewerker afdeling industrie, provincie Gelderland (dubbelinterview met dhr. Bekhuis, 18/11/2004)
- Mevr. Drs. M.J. Knapen, Projectleider beleidsplan Groen, Water en Milieu, Provincie Zuid-Holland, Directie Groen, Water en Milieu (15/11/2004)
- Mevr. K. Nijenhuis, Flexjurist, Ministerie van VROM, DG Milieu, Directie Strategie en bestuur, Afdeling Recht en Beleid (8/11/2004)

### Algemeen

- Dhr. Mr. B.C. Knieriem, Hoofd taakveld Juridische Zaken, VNG, sector Bestuurlijke en Juridische Zaken (17/11/2004)
- Mevr. Y. Sinnige, Senior Adviseur, IPO (Telefonisch interview op 22/11/2004)

